

### Desarrollo rural y recursos naturales

Escobal, Javier (Ed.); Ponce, Carmen (Ed.); Glave, Manuel (Ed.); Damonte, Gerardo (Ed.)

Postprint / Postprint

Sammelwerk / collection

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Escobal, J., Ponce, C., Glave, M., & Damonte, G. (Eds.). (2012). *Desarrollo rural y recursos naturales*. Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51960-6>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

# **Desarrollo rural y recursos naturales**

Esta publicación se llevó a cabo con la ayuda de fondos designados por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, y, por esta misma institución, bajo la iniciativa de Think Tank.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Lima, agosto de 2012

© GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo

Av. Grau 915, Barranco, Lima, Perú

Teléfono: 247-9988

Fax: 247-1854

[www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe)

Directora de investigación: Lorena Alcázar

Revisión de texto: Carolina Teillier, Alicia Infante

Asistente de edición: Paula Pino V.

Diseño de carátula: Elena González

Diagramación e impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Cajamarca 239 C, Barranco

Impreso en el Perú

Agosto de 2012

700 ejemplares

ISBN: 978-9972-615-63-4

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2012-03217

Los artículos de este libro pueden ser reproducidos para uso educativo o investigación, siempre que se indique la fuente.

CENDOC / GRADE

Grupo de Análisis para el Desarrollo

Desarrollo rural y recursos naturales

Lima: GRADE 2012, 166 p.

DESARROLLO RURAL / ECONOMIA RURAL / INGRESOS DE HOGARES /  
MINERIA / COMUNIDADES CAMPESINAS / PLANIFICACION REGIONAL /  
RECURSOS NATURALES / PERU

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
UNA MIRADA DE LARGO PLAZO A LA ECONOMÍA CAMPESINA EN LOS ANDES	15
<i>Javier Escobal, Carmen Ponce</i>	
DINÁMICAS RENTISTAS: TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES EN CONTEXTOS DE PROYECTOS DE GRAN MINERÍA	95
<i>Gerardo Damonte</i>	
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO EN EL PERÚ: NOTAS CONCEPTUALES Y BALANCE DE LOGROS Y LIMITACIONES	123
<i>Manuel Glave Testino</i>	



## INTRODUCCIÓN

La investigación sobre los cambios en el mundo rural peruano ha estado en el centro de los debates acerca de la modernización y el desarrollo económico de las últimas décadas. A partir de la Reforma Agraria de fines de la década de 1960, la heterogeneidad del sector agropecuario peruano no ha permitido contar con una visión clara acerca del papel del sector en términos de su aporte al producto y a la generación de empleo y, en particular, de si era posible impulsar un proceso sostenido de aumento de productividad basada en la pequeña y mediana propiedad. La denominada “transición capitalista” en la agricultura andina nunca pudo completarse y, luego, con la implementación de las políticas de ajuste y reforma estructural –en especial la liberalización de los mercados rurales de factores–, los efectos de largo plazo en el bienestar y en los activos de los hogares rurales no han sido homogéneos. Con nuevas herramientas metodológicas así como con instrumentos de gestión pública, la primera década del presente siglo ha sido testigo de la introducción de una nueva aproximación al dinamismo de los mercados rurales, del nuevo enfoque de la gestión territorial del paisaje rural y de la necesidad de construir nuevas formas de gobernanza ambiental. Y todo ello en el marco de un acelerado y desordenado proceso de descentralización.

En este contexto de debate acerca del futuro de la sociedad rural en el Perú, esta publicación busca contribuir con algunas conclusiones y hallazgos de investigaciones realizadas en el seno del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Aquí, se publican tres ponencias presentadas en el Seminario “Recursos naturales y desarrollo rural en el Perú (1980-2010)”, realizado en Lima el 18 y 19 de noviembre de 2010 con el auspicio de la Fundación Ford, a través del Instituto de Educación Internacional y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). El seminario formó parte de una serie de actividades de

diálogo y debate académico con los que GRADE celebró sus treinta años de actividad académica profesional.

El trabajo de Javier Escobal y Carmen Ponce presenta un interesante análisis acerca de la dinámica de largo plazo de la economía campesina andina. Retornando a viejas interrogantes sobre la racionalidad económica y el futuro de las familias comuneras andinas, la investigación propone estudiar de manera comparativa las dinámicas ocurridas en dos zonas de economía campesina donde predomina la pequeña agricultura y donde el autoconsumo continúa siendo una parte importante de la estrategias de vida de los hogares. Para ello, aprovechando la disponibilidad de información de encuestas de hogares realizadas en la década de los ochenta, los autores estudian dos zonas de la sierra rural (Pomacanchi en la sierra de Cusco y Yanamarca en la sierra central –Jauja–), muy similares desde el punto de vista agroecológico, pero muy distintas en las reglas de manejo y uso de sus recursos naturales y en su vinculación a los mercados de productos y factores. Los cambios en cada una de estas regiones (denominadas originalmente por Daniel Cotlear Yanamarca como “moderna” y Pomacanchi, como “tradicional”) son discutidos a la luz del diferente acceso a una cartera de bienes y servicios públicos. Así, la dinámica de la transición demográfica, el grado de articulación a los mercados de factores y de bienes, la composición de los ingresos familiares, la sobreexplotación de la base de activos naturales de las familias campesinas, la importancia de las estrategias migratorias, entre otros temas, son discutidos en el marco de una pregunta central que formulan los autores: “¿Acaso estamos observando un proceso de desaparición de la ‘vía campesina’ y la consolidación de asalariados, por un lado, y productores comerciales, por el otro?”. Ciertamente, este no es el caso de las economías campesinas de la sierra del Perú, y haciendo uso de cualquier indicador de “campesinización” del mundo rural andino, los autores concluyen que “la evidencia sugiere que la economía rural de estas dos zonas continúa siendo casi tan campesina como lo era hace treinta años”.

Indudablemente, la pista abierta por este trabajo debe servir para comprender mejor las estrategias de diversificación de los hogares rurales, más aún cuando los procesos de adaptación climática a nivel comunitario adquieren cada vez mayor importancia, así como también los dilemas acerca de los procesos de graduación de aquellas familias campesinas que transitan desde la situación de pobreza extrema.

En el segundo trabajo, Gerardo Damonte aborda la dinámica de cambios institucionales en la sociedad rural andina en un contexto de expansión de las industrias extractivas. El estudio de Damonte se centra en la dinámica de cambios de dos de las unidades de organización social más representativas del mundo andino: la comunidad campesina (en los Andes centrales y del sur peruano) y la ronda campesina (en la sierra norte del país). Esto enmarcado en una vieja discusión en la literatura acerca de la transformación institucional en espacios de expansión de actividades extractivas.

En el mundo andino, el interés estuvo centrado por muchos años en los cambios de poblaciones indígenas y campesinas hacia proletarias mineras. En su investigación, Damonte hace un repaso de la literatura que da cuenta de la manera conflictiva en que las poblaciones indígenas procesan el paso de un modo de vida pre-capitalista a uno capitalista y extractivo. En la revisión, el autor encuentra que las organizaciones rurales y los sujetos campesinos fueron analizados en medio de un proceso dramático de transformación institucional, con cambios de largo plazo en los modos de vida (de uno “pre-moderno” rural a uno “moderno” como trabajadores mineros). Sin embargo, dadas las recientes transformaciones en la organización social del mundo andino (la “nueva ruralidad”), Damonte considera necesario revisar y repensar la problemática del cambio social asociado a la extracción. En el último ciclo de expansión de industrias extractivas, las corporaciones multinacionales se han constituido en actores principales de un proceso de globalización económica e institucional de la industria. Pero con los cambios en el patrón tecnológico de la extracción, se ha ido reduciendo de manera significativa la demanda de mano de obra local no calificada, aumentando más bien la demanda por recursos naturales estratégicos como el agua y la tierra. El resultado es un cambio en las relaciones de poder, de un espacio donde se centraban en las relaciones entre capital y trabajo a otro donde el conflicto surge en las relaciones entre el capital y las comunidades que hacen uso de dichos recursos. De esta manera, el trabajo de Damonte busca entender cómo esta nueva realidad social y extractiva afecta el proceso de transformación de las organizaciones emblemáticas del Ande peruano, como son las comunidades y rondas campesinas.

Durante los primeros años de exploración de proyectos extractivos, el capital corporativo necesita adquirir la tierra y derechos de uso de agua, necesarios tanto



para acceder a ellos como para desarrollar la actividad extractiva. En este contexto, se intensifica el rol político de las organizaciones comunales locales y se inicia un proceso de transformación de las organizaciones rurales en entes de representación y negociación política. Para Damonte, esto trae consigo consecuencias en su legitimidad como organizadoras o guardianes del trabajo en el campo. Una de las expresiones más dramáticas de este proceso se puede apreciar en los cambios generacionales de liderazgos y en las continuas crisis de legitimidad por las que atraviesan comunidades y rondas involucradas en proyectos extractivos. Los líderes, normalmente, surgen en el seno de familias con mayor capital humano y se alejan de la actividad productiva agropecuaria para responder a las nuevas necesidades de representación.

En una siguiente etapa de un proyecto extractivo, emerge el espacio municipal como el centro de las relaciones de poder entre el capital y las comunidades. La disputa por el control de los recursos del canon produce un complejo proceso de politización y municipalización de la batalla política, donde las comunidades (y sus líderes), muchas veces marginados por las elites distritales, disputan el liderazgo urbano-distrital. Así, la representación política ya no es necesaria para defender la tierra y sus recursos naturales, sino más bien para disputar el uso y destino de los recursos del canon. El mundo rural se “urbaniza” y las comunidades buscan convertirse en centros poblados para acceder directamente a más recursos derivados del desarrollo extractivo. En última instancia, Damonte considera que, en este nuevo ciclo de expansión minera, estamos presenciando una transformación de las comunidades y rondas, las cuales pasan de ser colectivos vinculados a la producción agropecuaria a colectivos vinculados a la extracción de renta de la actividad minera.

Finalmente, en el tercer capítulo, Manuel Glave presenta un balance de los logros y limitaciones que tiene el nuevo enfoque territorial al momento de transformarse en política pública en el Perú, luego de casi veinte años de vida del sistema de gestión ambiental. En medio de un tímido y complejo proceso de descentralización y como parte de la implementación de una serie de reformas institucionales para construir un sistema de gestión pública ambiental, el debate alrededor del acceso y control de los recursos naturales se viene centrando alrededor de los esfuerzos para aplicar herramientas de zonificación ecológica

económica y diseñar planes de ordenamiento territorial. Esto es muy evidente en el caso peruano, dado el acelerado ritmo de inversión y crecimiento, lo que ha generado una serie de movilizaciones sociales por el acceso y control de los recursos naturales.

El concepto de ordenamiento territorial aparece (en el seno de la Unión Europea a principios de la década de 1980) con el doble objetivo de lograr un desarrollo equilibrado, para disminuir los desequilibrios socioeconómicos, y de alcanzar ordenamiento sostenible de los usos del suelo, para reducir los desórdenes medioambientales. Sin embargo, su aplicación en los países de la cuenca amazónica ha estado asociada a los instrumentos de zonificación ecológico-económica, los cuales aparecen como muy útiles y prácticos en espacios amazónicos donde, pese a la heterogeneidad de tipos de bosques, predominan grandes extensiones de bosques homogéneos, pero cuando se quiere aplicar la zonificación en ecosistemas de alta montaña, se enfrenta un conjunto de dificultades metodológicas. El punto central del trabajo está relacionado con los límites que enfrenta el proceso de descentralización en el Perú, en la medida en que los roles y competencias de los gobiernos regionales y locales no han sido claramente definidos ante la ausencia de una normatividad integral de ordenamiento territorial.

Con esta publicación, el Grupo de Análisis para el Desarrollo quiere contribuir en el debate acerca de la modernización de la sociedad rural de los Andes peruanos, en un momento en que las transformaciones sociales, económicas y ambientales que se vienen dando en el país presentan una oportunidad no solo para reducir la pobreza extrema rural en un modelo de sociedad más inclusiva, sino también para construir una institucionalidad adecuada para la gobernanza ambiental de un territorio tan heterogéneo y complejo como el mundo andino.

*Manuel Glave Testino*

Investigador principal de GRADE



# UNA MIRADA DE LARGO PLAZO A LA ECONOMÍA CAMPESINA EN LOS ANDES<sup>1</sup>

*Javier Escobal*

*Carmen Ponce*

## INTRODUCCIÓN

Este estudio busca aprovechar la oportunidad excepcional de visitar aquellas zonas consideradas como la “región tradicional” y la “región moderna” en varios estudios de economía campesina que se desarrollaron a inicios de la década de 1980. Dichas zonas fueron encuestadas para un estudio conducido por Daniel Cotlear durante la campaña 1982-1983, en el marco de una investigación comparativa realizada con ECIEL (Estudios Comparativos para la Integración Económica de América Latina). Más tarde, en el contexto de dos investigaciones sobre desarrollo territorial rural<sup>2</sup>, los autores del presente estudio diseñaron una encuesta que se aplicó en las mismas zonas en el 2009, es decir, veintisiete años después.

La “región tradicional” se ubica en la subcuenca de Pomacanchi, al sur de la ciudad del Cusco, a mitad de camino del tramo carretero Sicuani-Cusco, en los valles de los ríos Vilcanota, al este, y Apurímac, al oeste. Es un espacio

---

1 Este estudio contó con el financiamiento del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Los autores agradecen la valiosa asistencia de Sara Benites y Denice Cavero. Asimismo, Lisset Montoro colaboró en la reseña bibliográfica que aparece en el anexo. Las encuestas llevadas a cabo en el 2009 son parte de dos estudios sobre dinámicas territoriales rurales financiados por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Otros estudios asociados se pueden encontrar en <[http://www.rimisp.org/proyectos/seccion\\_adicional.php?id\\_proyecto=180&id\\_sub=183](http://www.rimisp.org/proyectos/seccion_adicional.php?id_proyecto=180&id_sub=183)>. Consulta: 1 de diciembre del 2011.

2 El Programa de Dinámicas Territoriales Rurales, DTR (<http://www.rimisp.org/dtr/>), realiza un estudio comparativo de diecinueve territorios rurales en América Latina para entender mejor qué dinámicas permiten el crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental.

identificado en la literatura de inicios de la década de 1980 como uno de economía campesina tradicional, con bajos niveles de monetización, poca articulación a mercados regionales; población fundamentalmente quechuahablante y con bajos niveles de educación. La “región moderna”, por su parte, se ubica en la subcuenca de Yanamarca de la provincia de Jauja, en la sierra central. Yanamarca se ubica en el extremo norte del valle de Mantaro. La población es fundamentalmente mestiza y sus niveles de articulación a los mercados son bastante mayores que aquellos que históricamente ha experimentado la región tradicional. Asimismo, ambas zonas difieren en el manejo de la base de recursos naturales; mientras que la propiedad de la tierra es marcadamente comunal en la región tradicional, en la región moderna la propiedad de la tierra es mayoritariamente privada, aunque subsisten comunidades en la parte alta de la cuenca.

Considerando que ambas zonas se ubican en zonas ecológicamente similares en términos de altitud, paisaje y disponibilidad de agua, pero con distintos tipos y grados de integración a los mercados, y con diferentes regímenes de propiedad de la tierra, la comparación de su evolución durante las últimas tres décadas es particularmente interesante. El objetivo de este estudio es mostrar cómo han evolucionado las economías de estos territorios en las últimas dos décadas y qué rol ha tenido la política pública, tanto aquella que es común a ambas zonas —como el cambio de los precios relativos— como aquella que es particular a cada territorio.

Este estudio consta de cuatro secciones, además de esta breve introducción. En la primera se describen brevemente la ubicación y las particularidades de las dos zonas de estudio. Luego, en la segunda sección se da cuenta tanto de los principales cambios en el entorno económico (cambio en la estructura de precios relativos) como de las dinámicas de población (usando la información de los Censos de Población y Vivienda de 1981, 1993 y 2007) que habrían condicionado las dinámicas económicas y sociales en cada una de las dos zonas de estudio. Luego, la sección tres utiliza la información de las encuestas de 1982-83 y del 2009 para mostrar los cambios ocurridos en los ingresos —su distribución y las estrategias de diversificación— y en los principales activos productivos. Esta sección también da cuenta de los cambios en las formas de articulación a los mercados de productos y factores de dos zonas de economía campesina que, aunque son marcadamente distintas en sus niveles de desarrollo económico, habrían experimentado dinámicas

bastante parecidas. En la cuarta sección se discute de manera comparativa cómo han cambiado las distintas dimensiones de la economía campesina de ambas regiones y hasta qué punto se pueden seguir considerando como tales. Finalmente, en la quinta sección se presentan las principales conclusiones sobre los cambios identificados y sus posibles determinantes.

En el anexo 1 se presenta una breve revisión bibliográfica sobre economía campesina y estilos de articulación a los mercados de productos y factores, tomada como base para la elaboración de los indicadores que se utilizan en la sección cuatro de este estudio. Asimismo, en el anexo 2 se incluye el marco muestral de las cuatro encuestas aquí consideradas. En los siguientes tres anexos se muestra en detalle el cambio en la distribución de ingresos de ambas zonas, los resultados de las pruebas de separabilidad de las decisiones de producción y consumo, y los indicadores desagregados de cada una de las dimensiones de campesinización que se analizan en la sección 4.

## **1. LAS ZONAS DE ESTUDIO**

Nuestro objetivo es estudiar de manera comparativa las dinámicas ocurridas en dos zonas de economía campesina, para dar cuenta de cómo han enfrentado los cambios ocurridos durante las últimas décadas aquellas zonas donde predomina la pequeña agricultura y el autoconsumo continúa formando parte importante de las estrategias de vida de los hogares. Para ello, aprovechando la disponibilidad de información de encuestas realizadas en la década de 1980, estudiaremos dos zonas de la sierra rural muy similares desde el punto de vista agroecológico pero muy distintas en las reglas de manejo y uso de sus recursos naturales, así como en su vinculación a los mercados de productos y factores. En la primera zona históricamente ha predominado la propiedad privada de la tierra y los pequeños productores han tenido relaciones muy fluidas con los mercados de productos y factores. En la segunda zona de estudio, por el contrario, ha predominado y continúa predominando la comunidad campesina como propietaria de los recursos naturales (tierra, agua) y las conexiones con los mercados han sido, hasta hace muy poco, bastante menos fluidas. A pesar de estas importantísimas diferencias, ambas zonas han enfrentado una mejora sustantiva en el acceso a bienes y servicios

públicos durante las últimas tres décadas y han enfrentado presiones demográficas relativamente parecidas (reducción de las tasas de natalidad e incremento de las tasas de emigración).

Tal como lo señala Cotlear (1989), las dos zonas de estudio (Yanamarca y Pomacanchi) son ecológicamente similares: están en el mismo rango de altitud, tienen una topografía plana y a inicios de la década de 1980 ninguna tenía una proporción significativa de sus tierras bajo sistemas de riego regulado. Aunque la zona de Pomacanchi tiene una altura ligeramente mayor, su ubicación cerca de una laguna permite un microclima “moderado” (Cotlear 1989: 89). A pesar de estas similitudes, los distintos tipos de regulación del manejo de recursos naturales, el acceso diferenciado a bienes y servicios públicos, y los distintos grados de integración a los mercados generan importantes diferencias entre ambos territorios.

La primera zona de estudio se ubica en la subcuenca de Yanamarca de la provincia de Jauja, en el departamento de Junín, en la sierra central (ver mapa 1). Tal como indica Cotlear, su cercanía a Lima le otorga una ventaja importante. La concepción de Jauja como la “despensa alimentaria de Lima”<sup>3</sup> llevó primero a la construcción del ferrocarril Central y luego a la construcción de la carretera Central. Mientras que los demás valles interandinos mostraban una débil articulación a la costa y a la capital del país, la sierra central y la zona central del valle del Mantaro lograban un importante dinamismo tanto en lo que respecta al mercado laboral —asociado a las actividades mineras—, como en la producción agrícola y ganadera que veía en Lima su principal mercado de destino. El importante dinamismo del mercado laboral, asimismo, hizo que los mercados de La Oroya, primero, y de Huancayo, después, aparecieran complementariamente como importantes mercados regionales. Tal como señalan Long y Roberts (1984), las oportunidades de trabajo asalariado ligado a la minería habrían hecho más difícil que el sistema de hacienda, basado en el sistema de trabajo al partir o servidumbre, irrumpiera con fuerza en el valle central.

Por si fuera poco, a estas características particulares de la zona de Yanamarca (y en general de Jauja, en la zona central del valle del Mantaro) se añade un

---

3 Esto aparece nítidamente en la monografía publicada por el ex presidente de la república Manuel Pardo (Pardo 1947).

elemento de integración cultural y étnica que también es particular a esta región. Tal como lo resalta José María Arguedas, la integración étnica del valle del Mantaro en la sierra central del Perú es altísima (el mestizo constituye la totalidad de la población). Esto incluso lleva a Arguedas a considerar que es posible la fusión armoniosa de la cultura indígena y la cultura occidental (Arguedas 1953).

A diferencia de lo que sucedía en otras regiones de la sierra, la existencia de una economía campesina basada en la pequeña propiedad permitió que durante la primera mitad del siglo XX se iniciara un proceso de modernización de la pequeña y mediana agricultura. Las particularidades étnicas, culturales e históricas de Jauja y su articulación con Lima, en su condición de despensa de la ciudad capital del país, habrían permitido que la pequeña agricultura comercial alcance una rápida expansión y modernización, muy por encima de otros espacios campesinos de la sierra rural. En las últimas décadas esta expansión ha venido acompañada por un claro proceso de diferenciación en el que conviven espacios muy dinámicos de pequeña y mediana agricultura, ligados a la agricultura de contrato, junto con espacios tradicionales de economía campesina que venden a ferias locales o a mercados tradicionales.

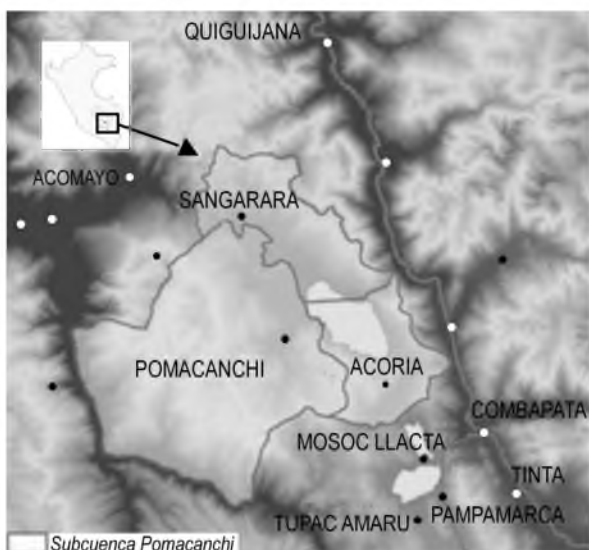
La segunda zona de estudio (subcuenca Pomacanchi) forma parte de la cuenca lacustre altoandina Cuatro Lagunas, ubicada a 3.500-4.000 metros de altitud (mapa 2). Este territorio ha sido escenario de importantes eventos históricos, entre los que sobresale la rebelión de Túpac Amaru en el siglo XVIII, cuando la zona alcanzó protagonismo en el circuito comercial que unía Buenos Aires con Lima. En este sentido, se trata de poblaciones con una larga historia de uso común de recursos y apego al territorio. Por otro lado, se trata de una zona rural de la sierra sur del Perú donde se han concentrado esfuerzos mayores de cooperación técnica para el desarrollo, en la búsqueda de hacer viable la superación de la pobreza rural asegurando la sostenibilidad ambiental. Las iniciativas promovidas desde programas como el Proyecto de Desarrollo Rural en Microrregiones (PRODERM) durante la década de 1980 generaron cambios sustantivos en la estructura productiva de la región. Dichos programas de desarrollo privilegiaron en una primera etapa las iniciativas de crédito supervisado, para luego poner mayor énfasis en inversión en infraestructura, capacitación técnica y promoción de las organizaciones locales.



**Mapa 1**  
**Zona de estudio 1: Yanamarca. Región “moderna”**



**Mapa 2**  
**Zona de estudio 2: Pomacanchi. Región “tradicional”**



La articulación comercial del territorio depende de manera crítica de la vía que une el Cusco con Sicuani. En términos de accesibilidad a mercados regionales, cabe mencionar que los tiempos de transporte de Pomacanchi al Cusco se han reducido apreciablemente en los últimos quince años. En visitas previas hechas en 1989 y 1994 la duración promedio era de cinco horas, dato corroborado en el estudio de Cotlear (1989): en 1982-1983 llegar al Cusco demoraba cinco horas durante la estación seca. Actualmente, por el contrario, fuera del tramo de camino afirmado de razonable calidad que articula Pomacanchi con la carretera principal, el resto es una vía departamental asfaltada y en muy buen estado de conservación, lo que permite llegar al Cusco en alrededor de tres horas. Sicuani se encuentra también a tres horas de distancia aproximadamente. Estos cambios en la accesibilidad habrían generado importantes cambios en las dinámicas económicas y sociales de la zona.

El mercado local más importante se desarrolla en Combapata, mientras que los mercados regionales relevantes son el de Sicuani al sur y el de la ciudad del Cusco al norte. En cuanto a Combapata, la feria de los domingos no se limita al intercambio comercial sino que incorpora actividades sociales, culturales y religiosas. La feria se organiza en tres espacios: el primero, ubicado en la plaza, reservado para la venta de vestidos y alimentos preparados; el segundo es el mercado de frutas y verduras (incluidos los insumos para los pagos a la tierra y otros rituales), donde coexisten la compra-venta y el trueque; y un tercero en la parte baja del pueblo, que se denomina La Tablada, reservado para la compra-venta de ganado, especialmente de ganado vacuno<sup>4</sup>.

## **2. CAMBIOS EN EL ENTORNO SOCIAL Y MACROECONÓMICO, EN LA DINÁMICA POBLACIONAL Y EN EL ACCESO A BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS**

Sin duda, en las últimas tres décadas, ambas zonas —como buena parte del sector rural de la sierra del Perú— han enfrentado numerosos eventos que deben de haber generado profundas transformaciones en la estructura familiar, en la estructura

---

4 El proyecto Corredor Cusco-Puno invirtió recientemente en mejoras en La Tablada.

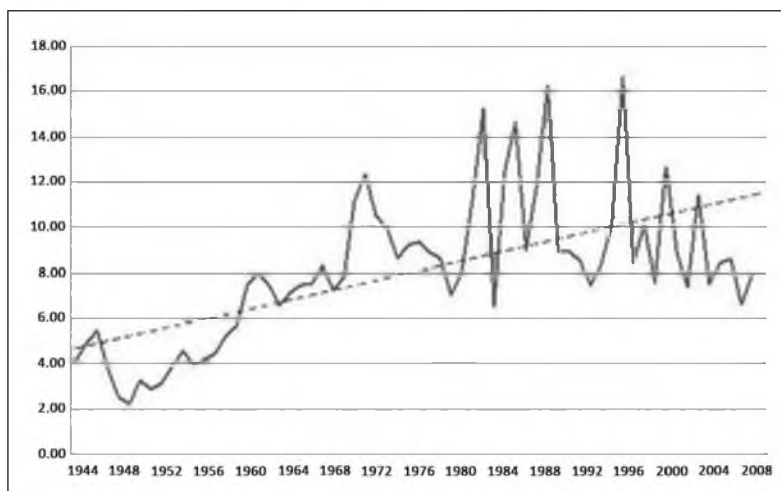
económica y social y en las formas de articulación de la economía campesina a los mercados de productos y factores. Por citar solo algunos más importantes cabría señalar aquí la guerra interna desatada por Sendero Luminoso, que afectó severamente a ambas zonas; la hiperinflación, la crisis y el ajuste macroeconómico ocurridos durante la segunda mitad de la década de 1980 y la primera mitad de la década de 1990, que afectaron sustantivamente la estructura de precios relativos que enfrenta la economía campesina; y los profundos cambios demográficos, vinculados a una reducción de la tasa de natalidad, al cambio de los patrones migratorios y a fenómenos como el de doble residencia, que amplían el abanico de opciones de la economía campesina. Cada uno de estos fenómenos, por su magnitud, debe de haber tenido impactos sustantivos en la articulación de la economía campesina a los mercados.

## **2.1. Cambios en el entorno macroeconómico**

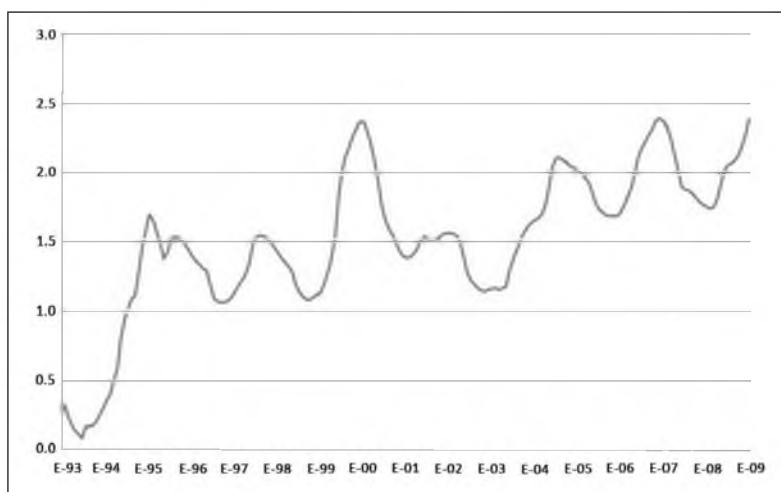
De inicios de la década de 1980 a la actualidad, los cambios en la estructura de precios relativos que han enfrentado ambas zonas son dramáticos. A inicios de la mencionada década la política indiscriminada de subsidios del gobierno de Alan García generó una reducción relativa del precio de los fertilizantes. Ello, unido a la política de crédito a tasas de interés cero para el trapecio andino, incrementó fuertemente la rentabilidad relativa de la agricultura respecto a otras actividades productivas en la sierra rural.

La crisis macroeconómica posterior, reflejada en la hiperinflación, fue el punto de inicio de una reversión en la estructura de precios relativos durante las siguientes dos décadas. Tal como se observa en los gráficos 1 al 3, mientras que a inicios de la década de 1980 la estructura de precios relativos favorecía la producción agrícola (en particular la de papa, producto que dominaba las siembras en ambas regiones aquí estudiadas), a medida que pasa el tiempo la estructura de precios va cambiando, los insumos agrícolas —en particular, los fertilizantes— se vuelven a encarecer y los productos derivados de la actividad ganadera recuperan rentabilidad.

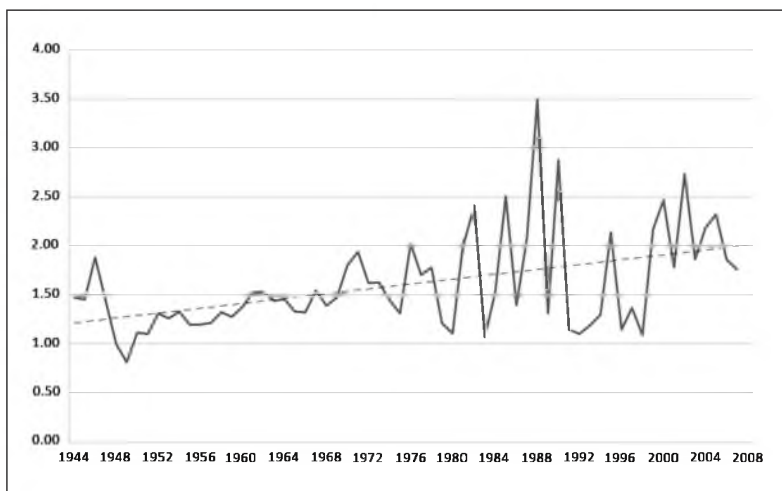
**Gráfico 1**  
**Precio relativo vacuno/papa**



**Gráfico 2**  
**Precio relativo urea/papa**  
(basado en precios promedio móvil ponderados por producción)



**Gráfico 3**  
**Precio relativo leche/papa**

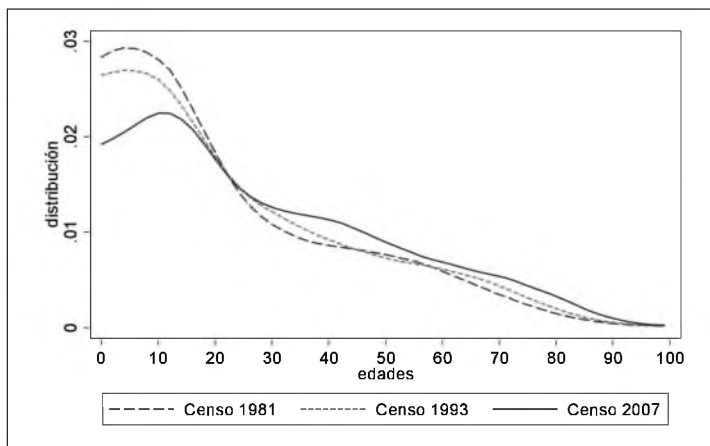


Tal como veremos más adelante, esta evolución en la estructura de precios relativos habría tenido un impacto profundo en las estrategias de manejo de recursos naturales (intensificación agrícola seguida de un regreso a la actividad pecuaria) y en las estrategias de generación de ingresos.

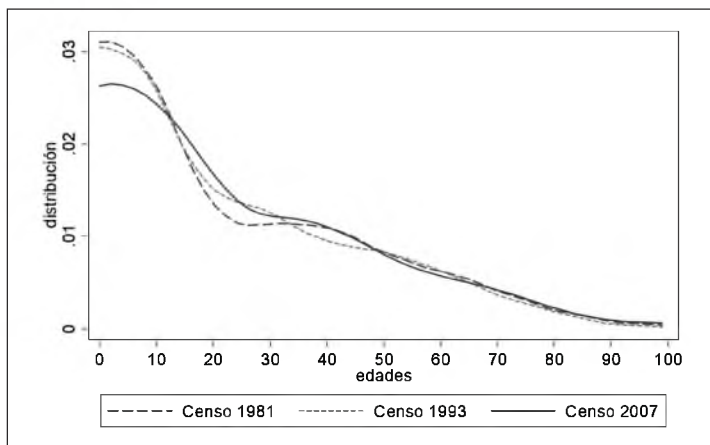
## **2.2. Cambios en la dinámica poblacional**

Obviamente, las estrategias de generación de ingresos de los hogares de economía campesina también han sido afectadas por otras dinámicas. En particular, las decisiones socioeconómicas de los hogares deben de haberse visto afectadas por los cambios ocurridos en la estructura demográfica de los territorios. Tal como se ve en los gráficos 4 y 5, han ocurrido cambios importantes en la distribución etaria de la población entre los censos de 1981, 1993 y 2007. En la zona de Yanamarca (Jauja) la reducción del porcentaje de la población menor de 10 años ha sido sustantiva, y se ha incrementado la población con edades superiores a los 40 años. En Pomacanchi (Cusco) también se reduce la participación de la población más joven, aunque en menor proporción; en esta última zona, sin embargo, se incrementa la proporción de población en edades en el rango de 15 a 30 años.

**Gráfico 4**  
**Yanamarca: cambios en la distribución etaria de la población**

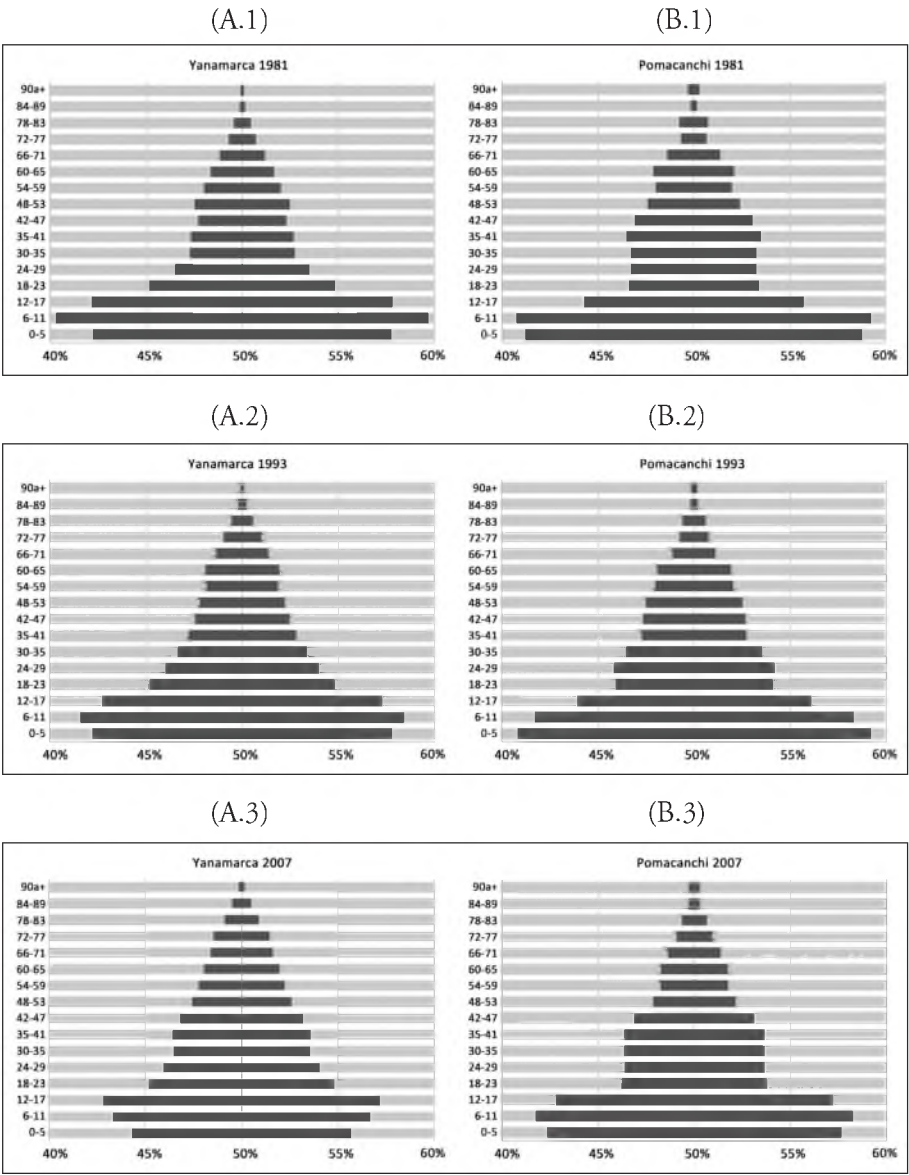


**Gráfico 5**  
**Pomacanchi: cambios en la distribución etaria de la población**



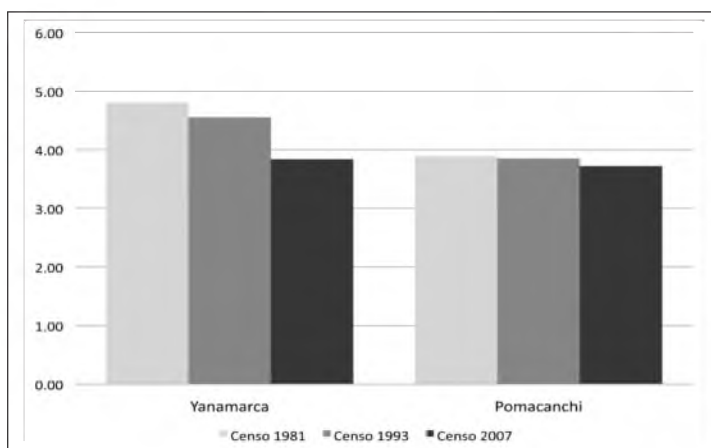
El gráfico 6 complementa la evolución del perfil demográfico, haciendo evidente que la “transición demográfica” es más marcada en Pomacanchi que en Yanamarca.

**Gráfico 6**  
**Cambios en la composición demográfica. Censos de 1981, 1993 y 2007**



Una de las implicancias de este cambio demográfico, especialmente en Yanamarca, es la reducción del tamaño del hogar: mientras que en 1981 el tamaño medio del hogar era de 4,8, en el 2007 se había reducido a 3,8. Llama la atención que en Pomacanchi el ratio ya era relativamente bajo (3,7) en 1981, habiéndose reducido a 3,6 en el 2007 (gráfico 7).

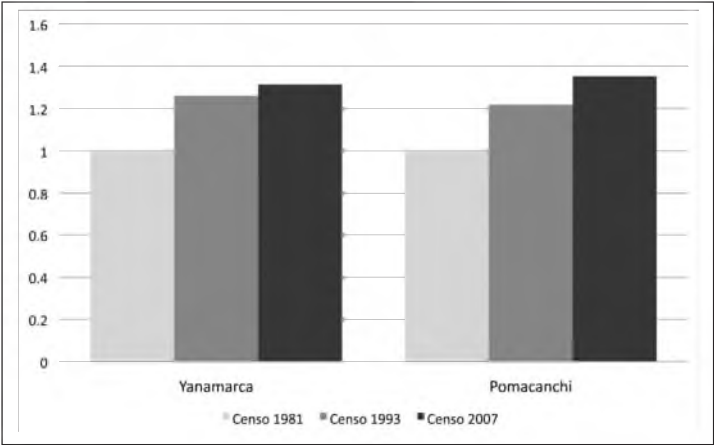
**Gráfico 7**  
**Tamaño del hogar**



Otro fenómeno demográfico que nos interesa resaltar es el de ratio de viviendas censales por hogar censal. En principio uno debería esperar un ratio cercano a 1. Sin embargo, ambas zonas muestran un crecimiento sustantivo en este ratio, de 1,0 a más de 1,3 en ambas zonas, lo cual refleja que es cada vez más común encontrar ya viviendas “cerradas”, indicador típico de hogares con doble residencia (gráfico 8).

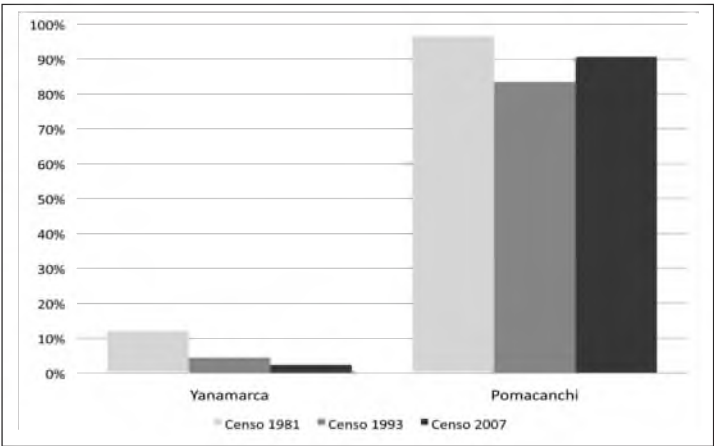


**Gráfico 8**  
**Ratio vivienda/hogar**



Finalmente, no podemos dejar de señalar, como se hace evidente en el gráfico 9, que durante todo el periodo de análisis ambas poblaciones han mantenido su etnicidad: Pomacanchi continúa siendo fundamentalmente indígena (quechua, tomando como referencia la lengua materna); Yanamarca, fundamentalmente mestiza. En esta última zona, la proporción de habitantes de lengua materna indígena se redujo de un ya bajo 12% en 1981 a apenas

**Gráfico 9**  
**Personas con lengua materna indígena**



2% en el 2007. Hay que recordar, como ya se mencionó en la sección anterior, que en la zona de Jauja lo mestizo se percibe como un activo importante y ser “emprendedor” es una característica muy marcada, lo que debería estar asociado a los patrones de articulación a los mercados.

### 2.3. Cambios en el acceso a bienes y servicios públicos

Un espacio donde han ocurrido también cambios sustantivos es en el acceso a bienes y servicios públicos claves. Sobre todo, la escuela ha incrementado su presencia en ambas zonas. Esto es especialmente cierto en Pomacanchi, ya que en Yanamarca la expansión de la oferta educativa ocurrió una o dos décadas antes. En Pomacanchi se redujo en medida importante el porcentaje de la población con primaria incompleta o menos, aunque todavía el porcentaje es bastante más alto frente al que registra la zona de Yanamarca (cuadro 1).

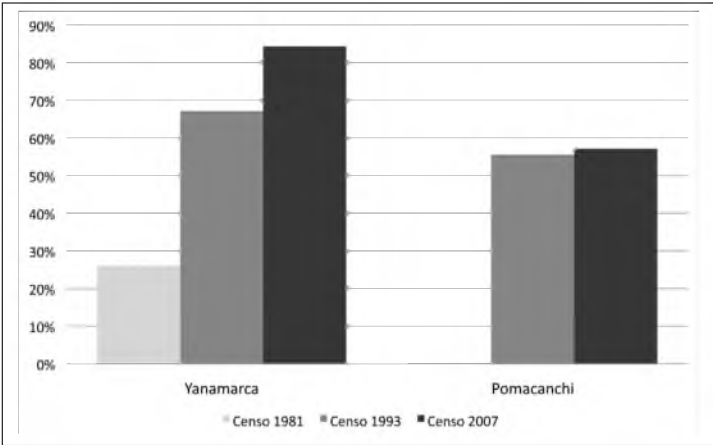
**Cuadro 1**  
**Nivel educativo alcanzado**

	Yanamarca			Pomacanchi		
	1981	1993	2007	1981	1993	2007
Primaria incompleta o menos	20%	24%	18%	51%	43%	30%
Primaria completa	54%	40%	33%	43%	44%	41%
Secundaria completa	22%	26%	32%	4%	11%	23%
Algún nivel de educación superior	5%	10%	17%	1%	2%	5%

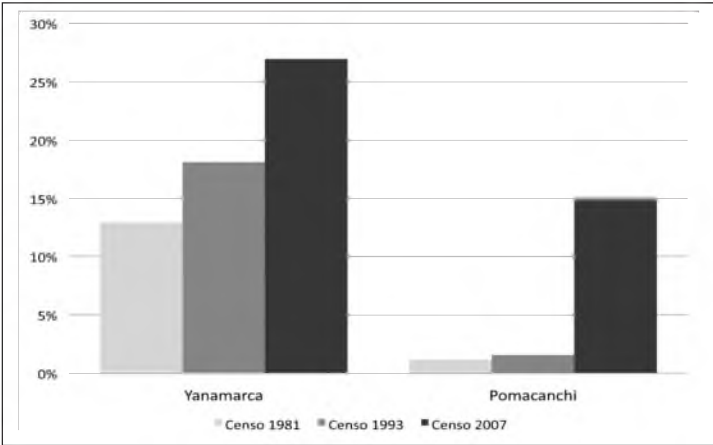
El porcentaje de la población con secundaria completa creció, entre los censos de 1981 y 2007, de 22% a 32% en Jauja y de 4% a 23% en Pomacanchi. En el caso de Yanamarca, incluso el porcentaje de la población con algún nivel de educación superior alcanza actualmente el 17%.

Las mejoras en el acceso a electricidad, e infraestructura de agua y desagüe son notables en ambas zonas (ver gráficos 10, 11 y 12). Cabe resaltar que en el caso de Pomacanchi, el acceso a estos servicios a inicios de la década de 1980 era casi nulo, y a partir de la década de 1990 se observa una mejora sustantiva.

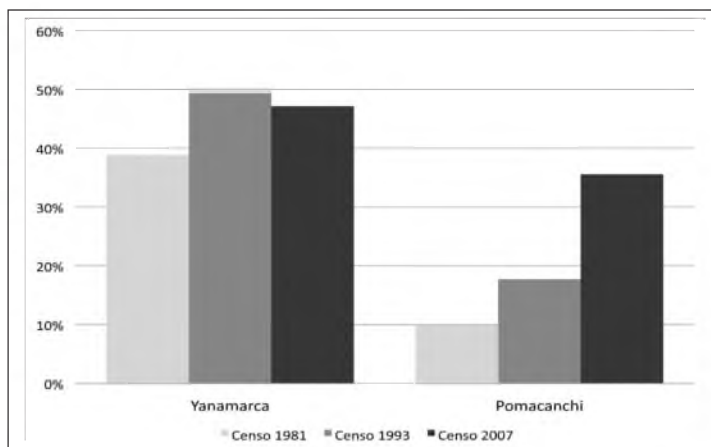
**Gráfico 10**  
**Acceso a electricidad**



**Gráfico 11**  
**Acceso a desagüe: red pública dentro de la vivienda**



**Gráfico 12**  
**Acceso a agua: red pública dentro de la vivienda**



#### 2.4. El impacto de la guerra interna

Un hecho que no se puede dejar de mencionar es que en ambas zonas, como en muchas de la sierra rural, la incursión de Sendero Luminoso y la guerra a la que condujo afectó severamente la vida de sus habitantes, generando desplazamiento forzado de algunas poblaciones, así como niveles de conflicto que hicieron que los programas de desarrollo rural se retiraran.

En el caso de Pomacanchi, por ejemplo, la retracción de la cooperación internacional, a partir de la retirada de PRODERM en 1990, coincide con un periodo de extrema violencia política en todo el país, especialmente en la sierra centro y sur. Durante esta década fueron pocos los proyectos nuevos que se llevaron a cabo, casi todos vinculados con la Iglesia católica. No hubo una instancia con capacidad suficiente para recoger el legado de los proyectos de desarrollo que se iban retirando a raíz del clima de violencia interna. Es interesante notar que en las entrevistas realizadas en la zona se menciona en algunos casos un “efecto indirecto no deseado” de Sendero Luminoso: “[se] terminó el trabajo que Velasco había empezado. Es decir, ‘asustó’ a los poderosos que quedaban después de la reforma agraria y que aún ejercían cierto nivel de autoridad sobre los campesinos. Dejó camino libre para la recuperación por parte de la comunidad del control de los recursos claves: tierra, agua y control de la mano de obra” (Hernández Asensio 2009).

### 3. CAMBIOS EN LOS NIVELES DE INGRESO, EN LA ESTRUCTURA DE DIVERSIFICACIÓN DE INGRESOS DE LOS HOGARES Y EN LA DOTACIÓN DE ACTIVOS

Tal como hemos visto hasta ahora, ambas regiones de la sierra rural han enfrentado shocks negativos importantes, han estado sujetas a cambios sustantivos en la estructura de precios relativos y han enfrentado transformaciones demográficas significativas. En esta sección mostraremos cómo han variado los ingresos de los hogares rurales y su distribución. Asimismo, identificaremos los principales cambios ocurridos en las estrategias de diversificación de los hogares en ambos territorios.

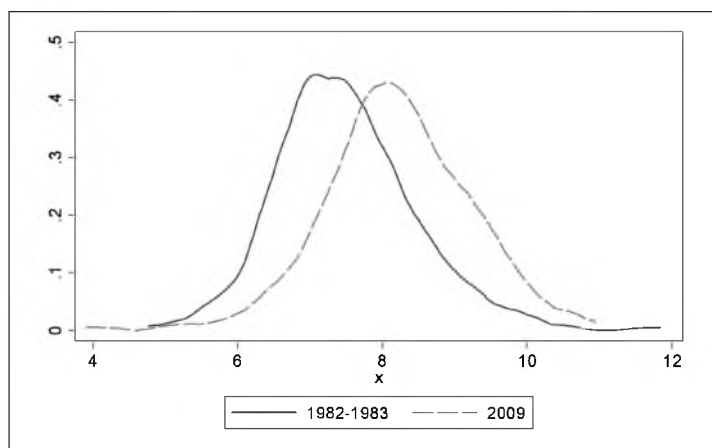
Comparar en el tiempo los ingresos de dos zonas del país no es una tarea menor cuando, como hemos visto, tanto Yanamarca como Pomacanchi han enfrentado cambios sustantivos en su estructura de precios relativos. ¿Cuál es el deflactor apropiado? Sería un error usar los índices de precios al consumidor de las dos ciudades más cercanas para las que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) recoge información, no solo porque reconocemos que los precios rurales no han crecido a la misma tasa que los precios urbanos sino, además, porque la estructura de la canasta urbana nada tiene que ver con la estructura de consumo de cualquiera de estas dos zonas. Además, los índices de precios de canasta fija (Laspeyres) sobreestimarían groseramente el cambio en precios, tal como está documentado (Escobal y Castillo 1994).

Uno de los problemas que enfrentamos aquí es que la encuesta de 1982-1983 no recogió precios y cantidades de bienes de consumo como para construir un deflactor de consumo apropiado. Sí recogió, en cambio, precios y cantidades de los principales productos agrícolas y pecuarios, así como precios de los principales insumos y las cantidades utilizadas. En este contexto es posible construir varios deflactores alternativos que nos permitan hacernos una idea de los cambios en el poder adquisitivo de los ingresos durante el periodo analizado.

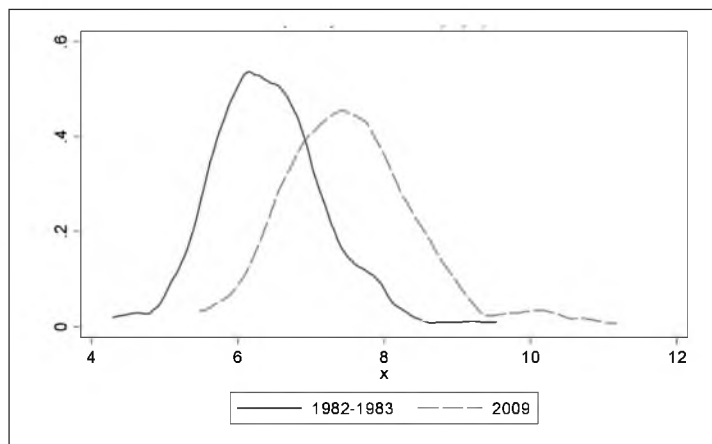
A modo de ejemplo, los gráficos 13 y 14 muestran los cambios ocurridos en la distribución del ingreso real per cápita (en escala logarítmica) en Yanamarca y Pomacanchi respectivamente. En este ejercicio el deflactor escogido es el precio de la papa, principal cultivo de ambas regiones en 1982-1983. Así, lo que

representamos aquí es cuánta papa se podría comprar con los ingresos obtenidos en ambas regiones durante ambos periodos. Es interesante notar que, en este caso, ambas zonas muestran importantes mejoras en el ingreso per cápita.

**Gráfico 13**  
**Yanamarca: cambios en la distribución de ingresos**  
**(en equivalente de papa)**

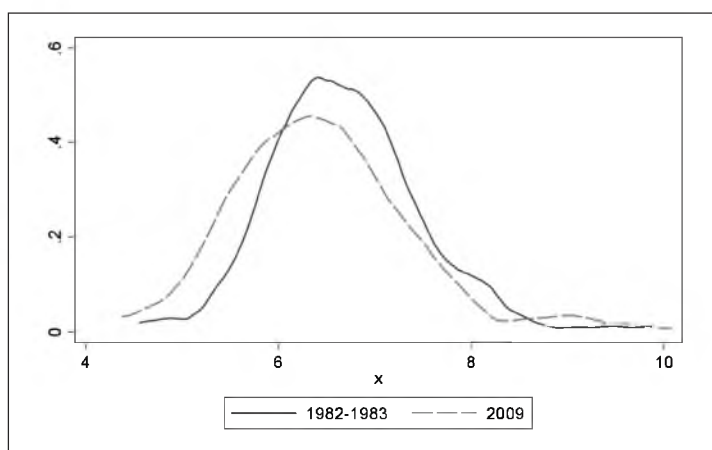


**Gráfico 14**  
**Pomacanchi: cambios en la distribución de ingresos**  
**(en equivalente de papa)**



Cabe preguntarse, sin embargo, si usar la papa como “numerario” es adecuado. Tal como vimos en los gráficos 2 y 3, el precio de este cultivo se ha rezagado frente a los precios de los principales productos pecuarios. A lo mejor esta “mejora” en la capacidad adquisitiva tiene más que ver con una pérdida de importancia de la papa (algo que de hecho ha ocurrido, como veremos más adelante). Por ejemplo, si escogemos como numerario alternativo el maíz, el gráfico 15 muestra que para Pomacanchi los ingresos reales, en términos de poder adquisitivo en maíz, no habrían aumentado sino disminuido. Esta comparación hace evidente la necesidad de tener cuidado al momento de identificar el deflactor adecuado.

**Gráfico 15**  
**Pomacanchi: cambios en la distribución de ingresos**  
**(en equivalente de maíz)**



En los gráficos A.3.1 y A.3.2 del anexo 3 se presentan los cambios en el ingreso per cápita cuando se usa como numerario el precio de una vaca criolla en cada una de las dos zonas. De la misma manera, los gráficos A.3.3 y A.3.4 del mismo anexo muestran los cambios en el ingreso per cápita cuando se usa alternativamente como numerario el precio de un jornal. Aquí se evidencia, nítidamente, que el cambio en el poder adquisitivo de los ingresos en estas dos regiones campesinas depende fuertemente del deflactor que se use. Si uno estuviera interesado solamente en el poder adquisitivo de los ingresos en términos de su capacidad de comprar jornales, ambas regiones mostrarían reducciones significativas en sus ingresos. Si,

en cambio, uno estuviera interesado en la capacidad adquisitiva de los ingresos en términos de un cultivo o crianza particular, los cambios en los ingresos reales per cápita podrían ser bastante distintos.

Para dar cuenta de los cambios de poder adquisitivo ocurridos, optamos por construir tres deflatores alternativos. El primero recoge todos los productos agrícolas cultivados en las dos regiones durante ambos periodos. Para cada región se ha construido un índice de precios Fisher<sup>5</sup>, que permite dar cuenta no solo del cambio en los precios de los distintos cultivos sino, además, de los cambios en la estructura de cultivos que ambas regiones han experimentado durante las últimas tres décadas. Los cambios en la distribución del ingreso per cápita deflactado por el índice de precios de los cultivos de cada región se pueden observar en los gráficos A.3.5 y A.3.6 del anexo 3.

El segundo índice de precios se construyó tomando en cuenta la estructura de costos de producción para cada región en cada periodo de análisis. Aquí también se ha construido un índice de precios Fisher para capturar no solo el cambio de precio de los diferentes insumos (fertilizantes, pesticidas, yunta, mano de obra, tractor) sino el cambio tecnológico ocurrido en las dos zonas durante los últimos treinta años. Los cambios en la distribución del ingreso per cápita deflactado por el índice de costos de cada región se observan en los gráficos A.3.7 y A.3.8 del anexo 3.

Finalmente, el tercer índice de precios construido para deflactar el ingreso per cápita de Yanamarca y Pomacanchi recoge el precio de los principales componentes del *stock* pecuario. Aquí, una vez más, se usan tanto el *stock* pecuario como los precios en un índice Fisher. En la medida en que el ganado continúe siendo un componente central de ahorro en ambas regiones, los ingresos corregidos por este deflactor nos pueden dar una idea de la capacidad de acumulación. Los cambios en la distribución del ingreso per cápita deflactado por el índice de precios del ganado se pueden observar en los gráficos 16 y 17. En nuestra opinión, este último indicador puede estar reflejando mejor los cambios en los ingresos reales, medidos en términos de su capacidad de acumulación.

Si uno compara las trayectorias de los ingresos reales corregidos según los tres deflatores mencionados, uno identifica trayectorias disímiles. En el caso de

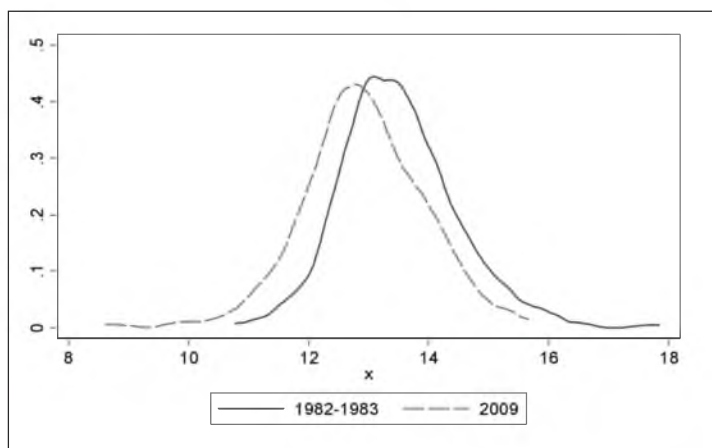
---

5 Como se recordará, el índice Fisher es un promedio geométrico de un índice Laspeyres y un índice Paasche.

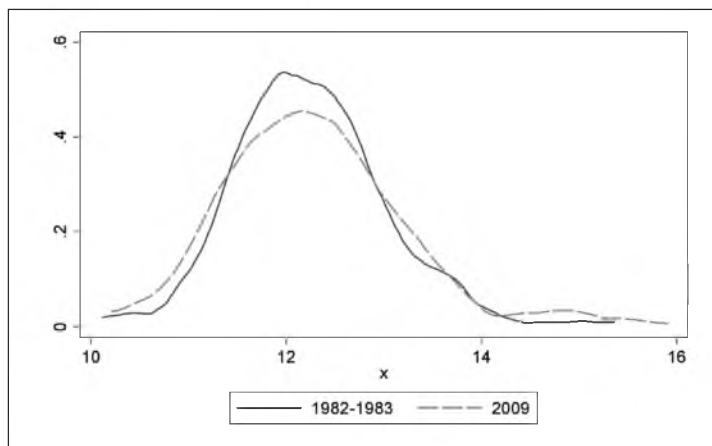


Yanamarca, mientras que los ingresos deflactados por el índice de precios agrícolas muestran una mejora relativa entre 1982-1983 y el 2009 (40% en veintisiete años), los ingresos deflactados por el índice de costos y por el índice de precios del ganado muestran una reducción sustantiva (entre 50% y 70%).

**Gráfico 16**  
**Yanamarca: cambios en la distribución de ingresos**  
**(en equivalente de ganado)**



**Gráfico 17**  
**Pomacanchi: cambios en la distribución de ingresos**  
**(en equivalente de ganado)**



Si, en cambio, uno compara las trayectorias de los ingresos reales corregidos según los tres deflatores mencionados para el caso de Pomacanchi, aquí los ingresos reales deflactados por los precios agrícolas muestran un crecimiento mucho mayor (casi se triplican). Por su parte, los ingresos deflactados por el índice de costos y por el índice de precios del ganado muestran también mejoras, aunque más modestas que las que se reflejan cuando los ingresos se ajustan por el índice de precios de los principales cultivos. En este caso los incrementos en los ingresos per cápita son de 8% y 28% respectivamente.

Así, hay evidencia razonable que apunta a que los ingresos per cápita de los hogares de la zona tradicional sí se habrían incrementado entre 1982-1983 y el 2009, independientemente del deflactor utilizado. La región moderna, en cambio, muestra una evolución bastante menos auspiciosa y lo más probable es que los ingresos per cápita se hayan reducido en el periodo de análisis. Cabe notar que, aunque los ingresos de la zona tradicional se habrían incrementado y los de la región moderna se habrían reducido, los ingresos de Yanamarca continuarían siendo entre 70% y 100% más altos que los de la región tradicional. Sin embargo, la brecha entre ambas regiones se habría reducido sustantivamente.

Nos interesa resaltar dos elementos adicionales en la comparación de los ingresos per cápita a lo largo del tiempo: en primer lugar, los cambios que habrían ocurrido en los extremos de la distribución en ambos territorios; y en segundo término, asociados a los recién mencionados, los cambios en la desigualdad del ingreso ocurridos tanto en Yanamarca como en Pomacanchi.

Respecto a los cambios en los extremos de la distribución, cuando uno observa la forma de la distribución de ingresos para Yanamarca en 1982-1983 y en el 2009 uno se puede dar cuenta nítidamente de que en 1982-1983 sobresalía la cola superior de la distribución, cola que en el 2009 aparece trunca. Por otro lado, la cola inferior —pequeña en 1982-1983— aparece en el 2009 con una mayor relevancia. Este cambio en las colas de la distribución de ingresos en Yanamarca es consistente con el hecho de que, mientras que en 1982-1983 era factible identificar a un grupo de productores “élite” que se diferenciaban nítidamente de la media por su tipo de articulación a los mercados, dicho grupo no es notorio en la actualidad<sup>6</sup>; por el contrario, en las entrevistas se suele resaltar que existe un

---

6 Tal vez porque ese grupo élite haya migrado.

grupo de productores que crecientemente están siendo marginados. Estos cambios relativos en las colas de la distribución merecen un estudio a profundidad. En el caso de Pomacanchi, en cambio, sería algo más notorio que la cola superior de la distribución se ha anchado, algo consistente con numerosas entrevistas realizadas en la zona, en las que se menciona reiteradamente que ha aparecido un grupo de productores (menos vinculados a las comunidades campesinas) a los que “les estaría yendo mejor” (Hernández Asensio 2009).

En coherencia con lo que hemos mencionado sobre los cambios en las colas de las distribuciones en ambas zonas, el cuadro 2 muestra que, independientemente del indicador de desigualdad elegido, tanto para la zona de economía campesina moderna como para la de economía campesina tradicional, la desigualdad de los ingresos al interior de los territorios se ha incrementado notablemente.

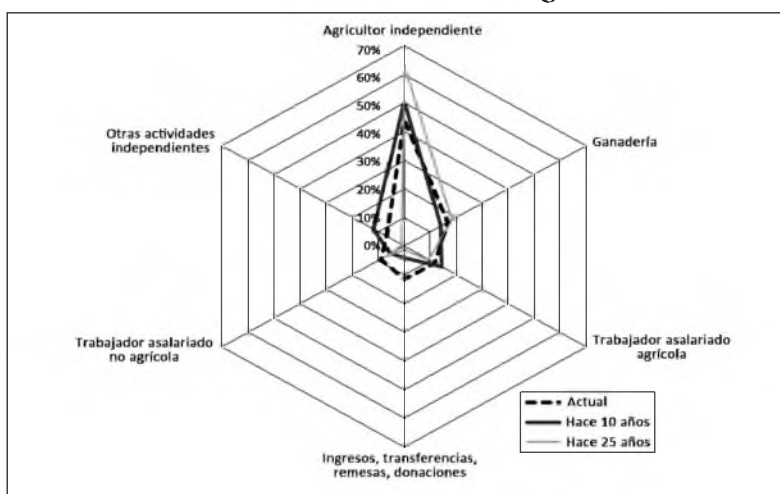
**Cuadro 2**  
**Medidas de desigualdad e ingreso per cápita real**

	Yanamarca		Pomacanchi	
	1982-1983	2009	1982-1983	2009
Desviación media relativa	0,44	0,38	0,34	0,43
Coficiente de variación	2,77	1,24	1,48	1,99
Desviación estándar de logaritmos	0,96	1,01	0,78	0,94
Gini	0,59	0,51	0,47	0,58
Estropía de Theil	0,89	0,48	0,48	0,76
Theil - Desviación media de logaritmos	0,63	0,49	0,37	0,59
P95/P05	21,86	24,21	2,56	3,23
P90/P10	9,81	12,29	7,77	8,94
P75/P25	3,36	3,62	10,89	15,32
N	254	208	150	222

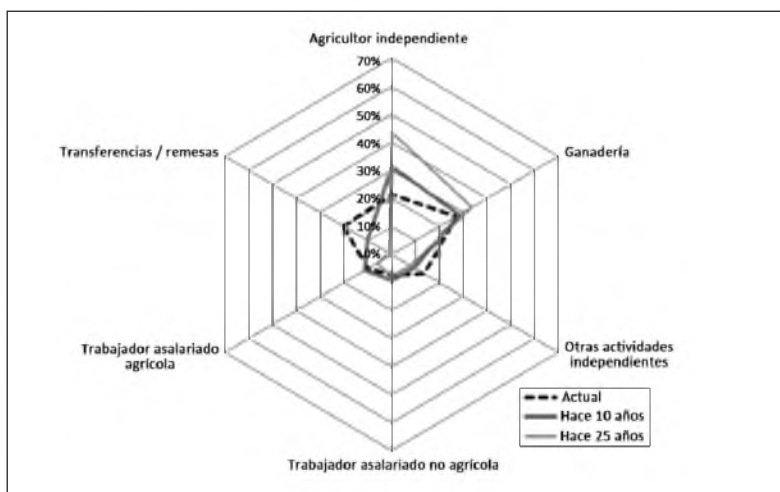
Más allá del cambio en los ingresos a lo largo del tiempo, ambas zonas han tenido importantes cambios en su estructura de ingresos. En los gráficos 18 y 19 se presentan aquellos ocurridos en los últimos veinticinco años; se muestra la composición de los ingresos dividiéndolos en: (i) ingresos agrícolas independientes; (ii) ingresos independientes por ganadería; (iii) otras actividades independientes (minería, artesanía); (iv) trabajador asalariado agrícola; (v) trabajador asalariado no agrícola; y (vi) ingresos por remesas y transferencias.

Tal como se puede ver en el gráfico 18, la importancia relativa de los ingresos agrícolas independientes se ha venido reduciendo sistemáticamente en Yanamarca, al mismo tiempo que se incrementan la ganadería y los ingresos por transferencias y remesas. Algo similar ocurre en Pomacanchi (gráfico 19), donde los cambios son aún más dramáticos.

**Gráfico 18**  
**Yanamarca: estructura de ingresos**

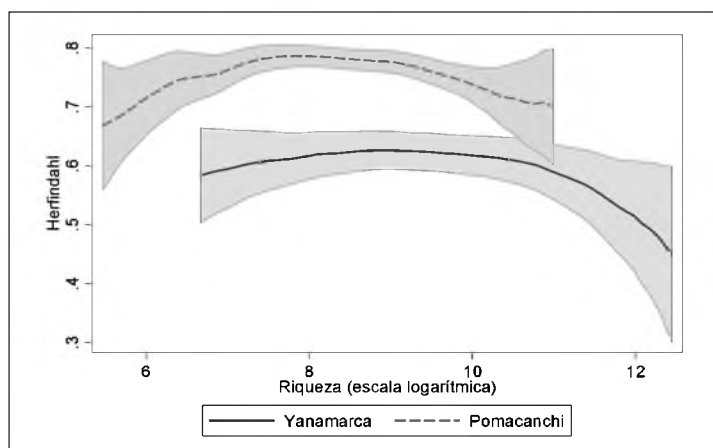


**Gráfico 19**  
**Pomacanchi: estructura de ingresos**



El gráfico 20 muestra cómo cambia la diversificación del ingreso (medida por el indicador de Herfindahl<sup>7</sup>) a lo largo de la distribución de riqueza (valor del total de patrimonio) de los hogares en ambas zonas. Aquí es evidente que los niveles de diversificación son consistentemente más altos en Pomacanchi que en Yanamarca, donde, para niveles altos de riqueza, los niveles de especialización se hacen más evidentes.

**Gráfico 20**  
**Diversificación de ingresos y riqueza**



El cuadro 3 muestra los perfiles de diversificación en búsqueda de identificar en cada territorio las características de los productores que tienden a diversificarse o especializarse. Se puede ver que la diversificación tiende a aumentar con la edad del jefe del hogar, aunque para el caso de Yanamarca hay una edad a partir de la cual aumentan las probabilidades de moverse hacia una estructura de ingresos algo más especializada.

7 El índice Herfindahl se construye a partir de las participaciones de  $N$  actividades en el ingreso total ( $s_i$ ) y toma el valor de 1 cuando existe total diversificación y 0 cuando existe total especialización:

$$H_Y = \frac{1 - \sum_i (S_i)^2}{1 - 1/N}$$

**Cuadro 3**  
**Perfil comparativo de diversificación**

	Yanamarca	Pomacanchi
Género del jefe de hogar	-0,052 (0,0455)	-0,008 (0,0277)
Edad del jefe de hogar	0,017 *** (0,0062)	-0,001 *** (0,0005)
Edad del jefe de hogar (al cuadrado)	-0,0002 *** (0,0001)	
Lengua materna: castellano	-0,040 (0,0473)	-0,039 (0,0327)
Número de miembros del hogar	0,0059 (0,0076)	0,0001 (0,0031)
Educación máxima alcanzada	-0,003 (0,0047)	0,010 *** (0,0051)
Educación máxima alcanzada (al cuadrado)		-0,0004 ~ (0,0002)
Enfrenta riesgos climáticos en la zona	-0,065 ~ (0,0441)	0,015 (0,0141)
Número de organizaciones en el centro poblado	-0,001 (0,0204)	0,012 *** (0,0057)
Número de servicios públicos disponibles	-0,010 (0,0199)	-0,004 ** (0,0022)
Altitud de la vivienda	0,0002 * (0,0001)	0,0000 ** (0,0000)
Se ha movilizado por algún conflicto	0,083 * (0,0468)	0,057 *** (0,0139)
Se siente representado por las organizaciones a las que pertenece	0,034 (0,0445)	0,016 *** (0,0079)
Grado de aversión al riesgo (1 al 6)	-0,006 (0,0070)	0,006 ** (0,0030)
Riqueza	0,0001 * (0,0000)	-0,867 (0,9470)
Constante	-0,318 (0,4862)	0,621 *** (0,1079)
Número de observaciones	190	195
F	2,51	3,4
Prob > F	0,0027	0,0001

\*\*\* Significativo al 1%. \*\* Significativo al 5%. \* Significativo al 10%. ~ Significativo al 15%.

En ambas zonas, a mayor altitud mayor probabilidad de diversificación. También en ambas regiones la diversificación muestra estar correlacionada positivamente con mayores niveles de capital social. En el caso de Pomacanchi la educación parece estar correlacionada con mayores oportunidades de diversificación, mientras que en Yanamarca la riqueza muestra estar correlacionada con mayores oportunidades de diversificación.

Es importante notar que aunque en ambas zonas de estudio se ha incrementado la importancia del rubro “remesas y transferencias”, su composición es drásticamente distinta. Tal como se ve en el cuadro 4, aunque el monto per cápita de remesas y transferencias es similar en ambas zonas, su composición difiere marcadamente. Así, en Yanamarca el grueso del rubro proviene de remesas de familiares (40%), y de jubilación y pensiones (34%); por el contrario, en Pomacanchi la mayor parte está concentrada en transferencias provenientes del Programa Juntos y de donaciones alimentarias. Es evidente que en Pomacanchi el rol creciente de las transferencias públicas explica una buena parte de las mejoras de ingresos que se registran en la zona<sup>8</sup>.

**Cuadro 4**  
**Distribución de transferencias, remesas, donaciones y otros ingresos**  
**(DTR\* 2009)**

	Yanamarca (región moderna)	Pomacanchi (región tradicional)
- Remesas de familiares	40,0%	11,3%
- Programa Público Juntos	17,3%	38,2%
- Fondo de jubilación, pensiones	33,8%	7,9%
- Seguro social (Essalud, Seguro Integral de Salud)	1,0%	5,1%
- Donaciones alimentarias	4,5%	35,4%
- Otras transferencias	3,5%	2,1%
Total %	100,0%	100,0%
Monto anual promedio per cápita (\$/.)	284,8	286,5
Importancia de las transferencias en el ingreso total	12,6%	12,7%

\* Programa de Dinámicas Territoriales Rurales; en adelante, DTR

8 Cabe resaltar que en 1982-1983 las transferencias públicas representaban apenas 1,3% de los ingresos en la zona de Pomacanchi (Escobal y Castillo 1992).

### 3.1. Cambio en la dotación de activos privados

Finalmente, nos interesa dar cuenta de los cambios ocurridos en la dotación de activos en ambas zonas. Tal como muestra el cuadro 5, aunque la zona de Yanamarca continúa siendo más “rica” en términos de activos privados, la brecha se ha reducido notablemente. El porqué será materia de la última sección de este documento.

**Cuadro 5**  
**Comparación en la dotación de activos**  
**en dos zonas de economía campesina**

	Yanamarca		Pomacanchi	
	Cotlear 1982-1983	DTR 2008-2009	Cotlear 1982-1983	DTR 2008-2009
Tamaño del hogar	6	4	5	5
Años de educación del jefe de hogar	7	8	4	7
Tamaño promedio de tierra (hectáreas)	3,0	1,1	1,3	0,8
Tamaño promedio de tierra propia (hectáreas)	2,3	0,7	1,0	0,02
Tamaño promedio de tierra de papa (hectáreas)	1,3	0,6	0,5	0,4
Posee televisor	7%	68%	0%	67%
Posee radio	69%	86%	77%	98%
Valor promedio de <i>stock</i> pecuario a precios del 2009	5.795	4.753	3.868	4.657
Valor promedio de la tierra a precios del 2009	23.090	8.928	1.847	888
Valor promedio de la tierra de papa a precios del 2009	9.739	5.094	786	484

Es interesante notar que, aunque los niveles de educación promedio se incrementaron en ambas zonas, el aumento es mayor en la zona de Pomacanchi (tres años de educación en promedio *versus* solo uno en la zona de Yanamarca). De la misma manera, mientras que en Yanamarca el capital pecuario se redujo en promedio entre 1982 y el 2009, en ese mismo periodo el capital pecuario se incrementó de manera importante en Pomacanchi. Por último, aunque en ambas regiones la disponibilidad de tierra agrícola se redujo, ocurrió bastante más en Yanamarca que en Pomacanchi. Así, la evolución de los distintos activos privados da cuenta de un cierto proceso de convergencia entre ambas regiones, marcado por algún grado de descapitalización en Yanamarca y cierto grado de capitalización en Pomacanchi.



### 3.2. Cambios en las formas de articulación a los mercados de productos y factores

Hasta ahora hemos visto que los ingresos se incrementaron en la zona tradicional, aunque el rol de las transferencias públicas en esta dinámica habría sido muy importante. Por otro lado, en Yanamarca los ingresos reales se habrían reducido. En ambas zonas los ingresos laborales han modificado su perfil, reduciéndose la importancia de los ingresos agrícolas y aumentando la importancia de los ingresos asociados a actividades pecuarias. Dichos cambios estarían asociados no solo a la recomposición de precios relativos sino, además, a un cambio de la estructura demográfica que habría reducido la disponibilidad de mano de obra familiar para actividades agrícolas.

Tal como se ve en el cuadro 6, si uno concentra el análisis en la dinámica del producto que era más importante de ambas zonas —la papa—, uno puede observar con nitidez que la producción media se redujo sustancialmente en ambas zonas. Un elemento que cabe resaltar es que en Pomacanchi la proporción de la cosecha dedicada a la venta en ambos periodos es relativamente pequeña. ¿Hasta qué punto este patrón se mantuvo entre 1982-1983 y el 2009? Evidencia presentada por Escobal (1994) muestra que la importancia relativa del componente agrícola en el valor bruto de la producción en Pomacanchi era en 1991-1992 mayor que en 1982-1983 (41% *versus* 37%).

**Cuadro 6**  
**Destinos de la producción de papa**

Destino de producción	Yanamarca (región moderna)		Pomacanchi (región tradicional)	
	1981-1982	2009	1981-1982	2009
Cosecha total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Venta	68,3%	69,3%	6,1%	8,2%
Semilla	7,0%	14,6%	13,1%	19,9%
Subproductos	0,1%	0,9%	2,6%	1,8%
Venta no monetaria (trueque)	0,0%	0,5%	0,3%	2,1%
Renta en producto	3,5%	0,5%	14,5%	1,3%
Autoconsumo y otros destinos	21,2%	14,2%	63,3%	66,7%
Producción de papa promedio (todos los productores, kg)	11.607	7.297	1.707	1.067
Producción de papa promedio (solo productores de papa, kg)	11.607	7.440	1.707	1.127
Producción de papa promedio (solo los que venden papa, kg)	13.438	9.696	2.074	1.675

El cuadro 7 presenta un resumen de las principales características de ambas zonas en 1982-1983 y en el 2009. Consistente con la información censal reseñada en las secciones 2.2 y 2.3, el tamaño del hogar se reduce en ambas regiones y el nivel de educación se incrementa notoriamente. Hay, también, una reducción en la disponibilidad de tierras por hogar.

**Cuadro 7**  
**Comparación de indicadores en dos zonas de economía campesina**

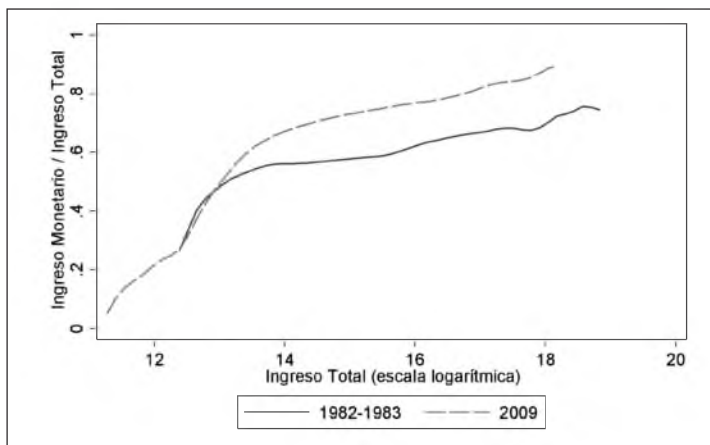
INDICADOR	Yanamarca (región moderna)		Pomacanchi (región tradicional)	
	Cotlear 1982-1983	DTR 2009	Cotlear 1982-1983	DTR 2009
Tamaño del hogar	5,8	4,4	4,6	4,8
Edad del jefe de hogar	43,9	48,4	47,3	41,2
Años de educación del jefe de hogar	6,5	8,3	3,7	7,7
Máximo de años de educación del hogar	8,3	10,1	5,3	10,2
Tamaño promedio de tierra (hectáreas)	3,0	1,1	1,3	0,8
Tamaño promedio de tierra para papa (hectáreas)	1,3	0,6	0,5	0,1
Número promedio de parcelas de papa	3,4	2,1	3,1	2,0
Número promedio de parcelas de papa con riego	0,3	0,2	0,6	0,5
Compra semilla	42,9%	37,5%	10,7%	36,0%
Compra semilla de papa	42,9%	29,4%	10,7%	10,0%
Compra fertilizantes	93,7%	97,1%	36,0%	23,0%
Compra pesticidas	92,9%	93,3%	51,3%	44,0%
Utiliza tractor	39,0%	59,6%	2,0%	39,0%
Utiliza yunta	99,6%	62,5%	5,3%	25,0%
Contrata trabajadores	57,9%	52,9%	12,7%	24,0%
Contrata trabajadores para papa	57,5%	52,0%	12,7%	20,0%
Utiliza ayni	30,7%	20,2%	88,0%	91,0%
Utiliza ayni para papa	30,7%	19,1%	88,0%	84,0%
Valor de <i>stock</i> pecuario total a precios de 1982-1983 (solo productores pecuarios, con ajuste animales menores)	1.286.173	1.130.778	1.068.524	624.582
Valor de <i>stock</i> pecuario total a precios del 2009 (solo productores pecuarios, con ajuste animales menores)	5.795	4.620	5.054	4.713
Recibe asistencia técnica	8,3%	38,9%	11,3%	59,0%
Acceso a crédito (de cualquier tipo)	31,5%	19,7%	34,7%	12,0%
Productores que producen papa	100,0%	98,1%	100,0%	95,0% ►

INDICADOR	Yanamarca (región moderna)		Pomacanchi (región tradicional)	
	Cotlear 1982-1983	DTR 2009	Cotlear 1982-1983	DTR 2009
Productores que venden papa	85,4%	74,0%	52,7%	21,0%
Producción de papa destinada a la venta (todos los productores que producen papa)	63,8%	69,3%	6,1%	12,0%
Producción de papa destinada a la venta (productores que venden papa)	69,0%	71,5%	9,5%	32,0%
Producción de papa promedio (todos los productores)	11.607	7.297	1.707	1.067
Producción de papa promedio (solo productores de papa)	11.607	7.440	1.707	1.127
Producción de papa promedio (solo los que venden papa)	13.438	9.696	2.074	1.675
Envía remesas	15,4%	14,4%	14,7%	14,0%
Tamaño de la muestra	254	208	150	220

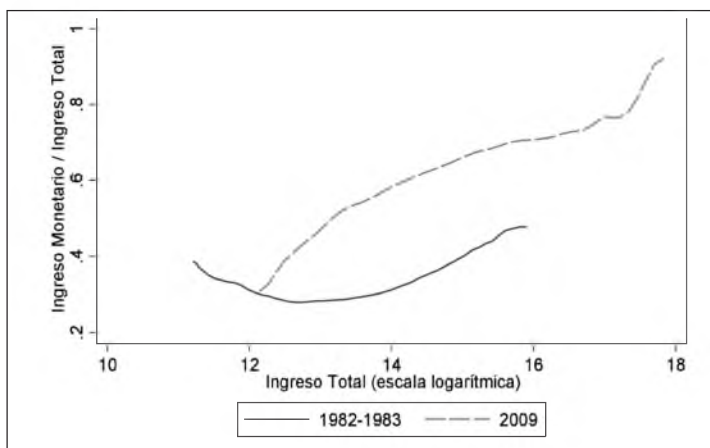
Entre los cambios importantes en la articulación a mercados cabe señalar el incremento del uso de asistencia técnica y el nivel de mecanización en ambas regiones. En Pomacanchi resalta, además, la expansión de la demanda de trabajo asalariado y la expansión del mercado de compra de semillas. Finalmente, en ambas regiones se observa una reducción importante del acceso a crédito.

Una manera de resumir el grado de vinculación de los productores campesinos de ambas zonas con los mercados es observar la importancia del ingreso monetario en el ingreso total. Los gráficos 21 y 22 muestran los cambios ocurridos en ese ratio entre 1982-1983 y el 2009 para ambas regiones. Es evidente que la importancia del ingreso monetario se ha incrementado en ambas zonas, especialmente entre quienes tienen ingresos medios o altos; sin embargo, el incremento es más notorio en Pomacanchi.

**Gráfico 21**  
**Ratio ingreso monetario sobre ingreso total Yanamarca**

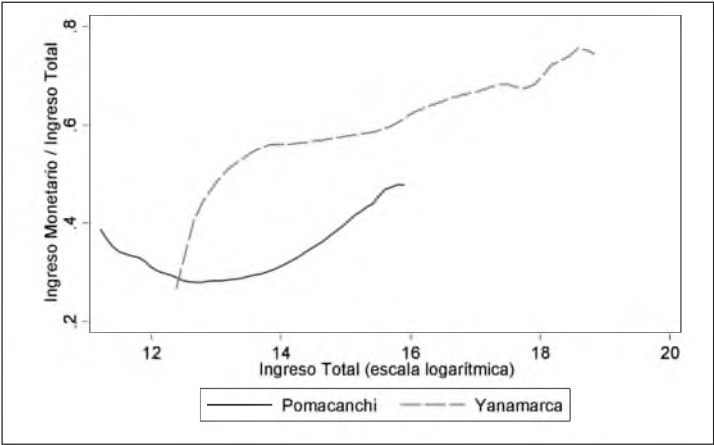


**Gráfico 22**  
**Ratio ingreso monetario sobre ingreso total Pomacanchi**

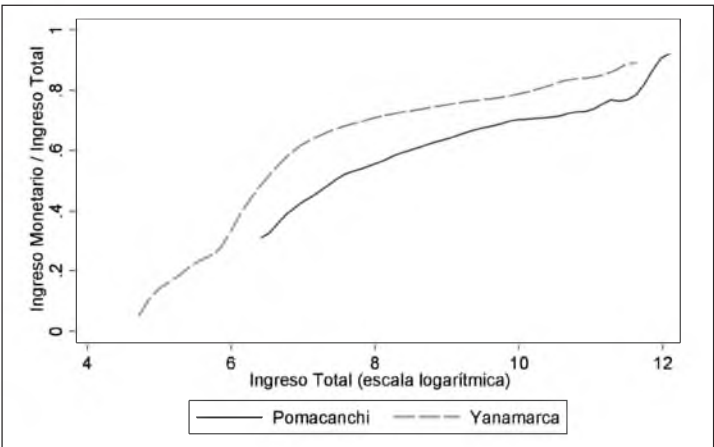


Si uno compara ambas regiones en 1982-1983 y en el 2009 (gráficos 23 y 24) se hace evidente el proceso de convergencia entre ellas. Mientras que las diferencias eran muy marcadas en 1982-1983, son bastante menos notorias en el 2009. Claro está que el financiamiento de dicha articulación, basado en transferencias públicas *versus* remesas, es distinto en cada zona.

**Gráfico 23**  
**Ratio ingreso monetario sobre ingreso total 1982-1983**



**Gráfico 24**  
**Ratio ingreso monetario sobre ingreso total 2009**



#### **4. ¿CUÁN CAMPESINA ES LA SIERRA RURAL?: UNA EXPLORACIÓN BASADA EN LÓGICA DIFUSA**

Tal como sugiere la revisión de la literatura que presentamos en el anexo 1, existen siete dimensiones a partir de las cuales se puede caracterizar una economía rural como más o menos campesina:

- (i) escala y base tecnológica;
- (ii) lógica económica: reproducción simple *versus* acumulación;
- (iii) grado de integración al mercado;
- (iv) separabilidad o no entre las decisiones de producción y consumo;
- (v) relaciones comunales;
- (vi) estrategias de diversificación y niveles de aversión al riesgo y a la Incertidumbre; y
- (vii) niveles de subordinación.

Es evidente que no se puede estudiar cada dimensión de manera aislada; es evidente, también, que, dependiendo del énfasis de cada autor, ciertas dimensiones tienen un peso relativo mayor en la conceptualización de lo que es “campesino” versus aquello que no lo es. En algunos casos, al concepto de “campesino” se le opone el de “productor agrícola comercial”, mientras que en otros se le opone el de “proletario” o “asalariado”.

Aquí interesa preguntarse qué tan campesinos son en la actualidad los hogares rurales de la sierra del Perú y cuán más o menos campesinos son frente a la década de 1980. Para contestar esta pregunta, construiremos primero un indicador sintético (o varios indicadores sintéticos) que resuma(n) las distintas dimensiones aquí planteadas. Complementariamente, construiremos indicadores que den cuenta de la evolución de la economía campesina en cada una de las siete dimensiones.

##### **4.1. Agregando múltiples dimensiones cuando la pertenencia a cierta categoría es difusa**

Mientras que lo usual para construir un indicador de pertenencia a un grupo o clase es la utilización de una relación dicotómica (por ejemplo, establecida una

línea de pobreza, se determina si un individuo es o no pobre), aquí buscaremos usar el instrumental de la lógica difusa para reconocer grados de pertenencia a un grupo o clase; en este caso, al grupo “campesino”.

A nivel más formal, la idea de la lógica difusa es la siguiente: dado un conjunto  $X$  con elementos  $x \in X$ , cualquier subconjunto difuso, denominado  $A$ , se puede definir como  $A = \{x, \mu_A(x)\}$ , donde  $\mu_A(x) : X \rightarrow [0,1]$  es una función de membresía del subconjunto difuso  $A$ . El valor de  $\mu_A(x)$  indica el grado de membresía de  $x$  en  $A$ . Así,  $\mu_A(x) = 0$  indica que  $x$  no pertenece en lo absoluto a  $A$ , mientras que  $\mu_A(x) = 1$  indica que  $x$  pertenece completamente a  $A$ . Finalmente, si  $0 < \mu_A(x) < 1$ , entonces  $x$  pertenece parcialmente a  $A$  y su grado de membresía se incrementa en proporción de la proximidad de  $\mu_A(x)$  a 1. Como primera aproximación,  $\mu_A(x)$  toma la siguiente forma funcional:

$$\mu_A(x) = \begin{cases} \frac{x - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}} & \text{si } \rho(x, \text{campesino}) > 0 \\ 1 - \frac{x - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}} & \text{si } \rho(x, \text{campesino}) < 0 \end{cases} \quad (1)$$

En vista de que requerimos agregar un conjunto de elementos  $x$  para definir el grado de pertenencia al subconjunto difuso  $A$  (ser campesino), y que los elementos  $x$  pueden guardar correlación positiva o negativa con ser campesino, un primer reto es obtener indicadores que apunten siempre en la misma dirección (*i. e.*, mayor valor se asocia a mayor probabilidad de ser campesino). La forma funcional  $\mu_A(x)$  permite hacerlo. Un segundo problema de agregación tiene que ver con la escala de los elementos  $x$  que serán agregados para determinar el grado de certeza de pertenecer al subconjunto  $A$  (ser campesino). La normalización *min-max* permite homogeneizar la escala de cada indicador para luego agregarla con sus pares<sup>9</sup>.

9 Existen otras maneras de construir  $\mu_A(x)$ , entre las que destacan la función trapezoidal y la función logística. Al respecto, ver Smithson y Verkuilen (2006).

## 4.2. Principales resultados

Para estimar cómo ha cambiado en estas últimas tres décadas la economía campesina en estos dos espacios de la sierra rural es necesario, primero, identificar qué indicadores utilizar para capturar las distintas dimensiones que ostenta una economía campesina<sup>10</sup>.

El cuadro 8 presenta cada una de las siete dimensiones identificadas y los veinte indicadores que pretenden resumir un concepto tan esquivo como el de la economía campesina. Además, describe puntualmente cómo se calcula y cómo se interpreta cada indicador. Así por ejemplo, una baja dotación de tierra disponible, la escasa generación de valor agregado, poca oferta de trabajo asalariado, alto nivel de diversificación de pisos ecológicos pero poca diversificación más allá de la actividad agropecuaria, son todas características que se le atribuyen a una economía campesina. También podríamos caracterizar la economía campesina a partir de la reducida integración a los mercados de productos y factores, del reducido peso del ingreso monetario o de la no separabilidad de las decisiones de producción y consumo.

Para fines de agregación, los indicadores se han definido de tal manera que tomen el valor de 1 si, sobre la base de ese indicador, hay certeza de que se trata de un campesino; y toman el valor de 0 si, sobre la base de ese indicador, hay certeza de que no se trata de un campesino. Los valores intermedios se pueden interpretar como la probabilidad de que, sobre la base de ese indicador, el productor sea caracterizado como campesino.

---

10 En el anexo 1 presentamos un breve balance de la literatura sobre economía campesina a partir del cual se han sugerido una serie de indicadores.



**Cuadro 8**  
**Indicadores de una economía campesina**

Dimensión / tema	Indicador	Observación	Interpretación
1. Escala y base tecnológica			
1.1. Escala agrícola	Tierra disponible total	Hectáreas estandarizadas en unidades equivalentes de tierra de riego. En el caso de Cotlear 1982-1983 se usa tierra asignada a cultivo de papa.	Baja dotación de tierra disponible.
1.2. Escala pecuaria	<i>Stock</i> pecuario	Se utiliza <i>set</i> de precios de ganado de Yanamarca - DTR 2009.	Bajo nivel de <i>stock</i> pecuario.
1.3. Base tecnológica	Utiliza algún insumo moderno	Agroquímicos o maquinaria.	No utiliza insumos modernos.
1.4. Fragmentación de la tierra	Índice de fragmentación de la tierra	Índice de Januszewski: $\sqrt{\sum s_i} / \sum \sqrt{s_i}$	Alta fragmentación de la tierra.
2. Reproducción simple <i>versus</i> acumulación			
2.1. Nivel de acumulación	Valor agregado real	Diferencia entre ingresos monetarios y costos no factoriales (excluye costo de la tierra y del trabajo). Se utiliza como deflactor el precio de una vaca criolla.	Escasa generación de valor agregado.
	Tasa de rentabilidad	Cociente entre ingresos netos y costos (incluye costo de oportunidad de la mano de obra familiar y renta de la tierra).	Bajo nivel de rentabilidad.
3. Grado de integración al mercado			
3.1. Integración al mercado de insumos	Proporción de gasto total en insumos	Como proporción del VBP agrícola.	Bajo nivel de gasto en insumos.
3.2. Integración al mercado de productos	Proporción de producción agrícola destinada a la venta	Como proporción del VBP agrícola. En el caso de Cotlear 1982-1983 se toma como referencia la producción de papa.	Baja proporción de producción agrícola destinada a la venta. ►

Dimensión / tema	Indicador	Observación	Interpretación
3.3. Integración al mercado de crédito	Acceso a crédito formal en últimos 12 meses		No accede al mercado de crédito formal.
3.4. Integración al mercado de asistencia técnica	Acceso a asistencia técnica (agrícola o pecuaria)		No accede a asistencia técnica.
3.5. Integración al mercado de trabajo	Proporción de mano de obra contratada para trabajo agrícola	Como proporción de mano de obra total empleada en chacra.	Baja proporción de mano de obra contratada.
	Jornales asalariados / Jornales familiares	Jornales asalariados de los miembros del hogar en relación con los jornales trabajados por los miembros del hogar dentro del hogar.	Poca oferta de trabajo asalariado.
3.6. Grado de monetización	Ingreso monetario / Ingreso total		Poca importancia del ingreso monetario.
3.7. Importancia del trueque	Proporción de producción agrícola destinada a intercambio o trueque	Como proporción del VBP agrícola. En el caso de Cotlear 1982-1983 se toma como referencia la producción de papa.	Alta importancia del trueque en la producción agrícola.
4. Separabilidad de las decisiones de consumo y producción			
4.1. Separabilidad de las decisiones de producción y consumo.	La rentabilidad no depende de la estructura demográfica del hogar	Resultado de las estimaciones de un modelo de mezcla de distribuciones ( <i>Finite mixture model</i> ).	Decisiones de producción y consumo no separables.
5. Relaciones comunales			
5.1. Sistemas de cooperación y reciprocidad	Proporción de mano de obra comprometida en ayni	Como proporción de mano de obra total empleada en chacra.	Alta proporción de ayni asignada a trabajo agrícola.

Dimensión / tema	Indicador	Observación	Interpretación
6. Estrategias de diversificación			
6.1. Diversificación de fuentes de ingresos	Herfindahl de ingresos por fuentes	Siete fuentes de ingreso: agrícola independiente, ganadería independiente, otras actividades independientes, asalariada agropecuaria, asalariada no agropecuaria, remesas, otros ingresos y transferencias.	Bajo nivel de diversificación de fuentes de ingreso.
6.2. Diversificación de cultivos	Herfindahl de tierra sembrada según cultivos	Considera número de cultivos por región.	Alto nivel de diversificación de tierra entre cultivos.
6.3. Diversificación según pisos altitudinales	Herfindahl de tierra disponible según pisos altitudinales	Consideramos tres ubicaciones de las parcelas, según altitud. En Cotlear 1982-1983 se toma como referencia tierra asignada a cultivo de papa.	Alto nivel de diversificación de tierra entre pisos altitudinales.
7. Poder y subordinación			
7.1. Subordinación	Proporción de tierra recibida en aparcería o en alquiler	Como proporción de tierra disponible total. En Cotlear 1982-1983 se toma como referencia tierra asignada a cultivo de papa.	Alta proporción de tierra "subordinada".

Los resultados del cuadro 9 muestran que si definiéramos como campesino al productor simultáneamente considerado campesino en las siete dimensiones, el porcentaje resultaría mínimo (entre 1% y 4%). Por el contrario, si consideráramos como campesino a alguien que lo es a partir de una cualquiera de las siete dimensiones, todos serían campesinos (tanto en 1982 como en el 2009). Finalmente, entre 60% y 70% de los productores serían campesinos si uno promediara las dimensiones. Esta enorme varianza hace evidente que la manera de agregación importa para identificar el nivel o la probabilidad de ser campesino. Dicho esto, es interesante notar que todas las alternativas de agregación de dimensiones que se presentan en el cuadro 9 muestran que, a nivel agregado, la economía de estos dos espacios rurales es casi tan campesina en el 2009 como lo era en 1982-1983.

**Cuadro 9**  
**Indicadores de una economía campesina (%)**

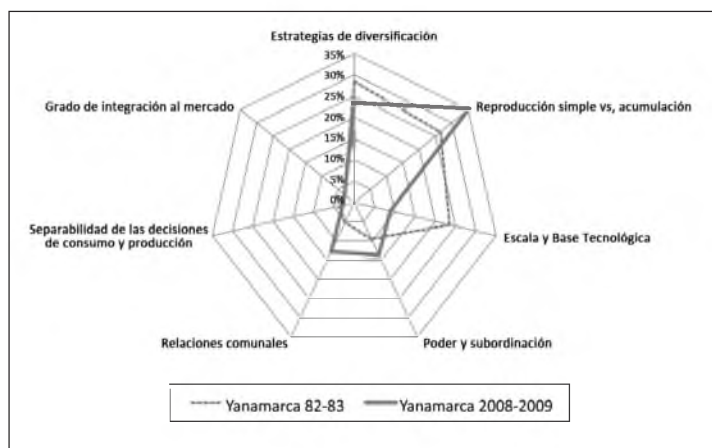
Dimensión	COTLEAR 1982-1983		DTR 2008-2009	
	Yanamarca	Pomacanchi	Yanamarca	Pomacanchi
Escala y base tecnológica	98	99	99	99
Reproducción simple <i>versus</i> acumulación	99	99	99	98
Grado de integración al mercado	100	100	100	100
Separabilidad de las decisiones de consumo y producción	85	46	57	72
Relaciones comunales	11	58	07	41
Estrategias de diversificación	86	80	62	69
Poder y subordinación	16	16	31	9
<i>Grado de campesinización (cumplimiento simultáneo de las siete dimensiones)</i>	<i>1</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>2</i>
<i>Grado de campesinización (cumplimiento de al menos una de las siete dimensiones)</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Grado de campesinización (promedio simple a nivel de las siete dimensiones)</i>	<i>71</i>	<i>71</i>	<i>65</i>	<i>70</i>

Ahora bien: esta aparente similitud en los porcentajes entre 1982-1983 y 2008-2009 en ambas zonas esconde cierta heterogeneidad a nivel del cambio en la importancia relativa de las siete dimensiones identificadas en este estudio. Tal como

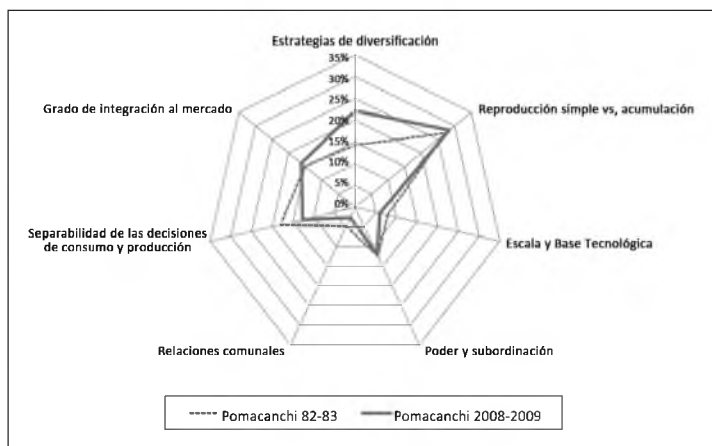
se puede ver el gráfico 25, a nivel agregado los cambios en la escala y base tecnológica ocurridos en Yanamarca sugieren que se ha alejado de la posibilidad de ser considerada una economía campesina. El incremento de la diversificación de ingresos más allá de la agricultura también apunta en la misma dirección. Por otro lado, la retracción de la rentabilidad de la actividad comercial agropecuaria y el mantenimiento de relaciones de reciprocidad (e incremento en las partes altas de la subcuenca) apuntan en la dirección contraria: ciertas características propias de la dinámica campesina no solo subsisten sino que incluso se amplían, en espacios donde las relaciones de mercado no logran solucionar los problemas que enfrentan los pobladores rurales de Yanamarca.

El gráfico 26, por su parte, muestra el cambio en la importancia relativa de las siete dimensiones identificadas en este estudio, para el caso de Pomacanchi. Aquí se hace evidente que la no separabilidad de las decisiones de producción y consumo cubre a un porcentaje inferior de productores respecto de la situación vigente tres décadas atrás. Esto estaría asociado a que en la región se han dinamizado los mercados de productos y el de trabajo. En contraposición a esta tendencia, el mantenimiento de las estrategias de diversificación de cultivos y crianza, así como la diversificación por pisos ecológicos, muestra una economía que, frente a lo limitado del mercado de capitales y seguros, se ve obligada a diversificarse para enfrentar los shocks externos.

**Gráfico 25**  
**Cambios en los niveles de campesinización en Yanamarca**



**Gráfico 26**  
**Cambios en los niveles de campesinización en Pomacanchi**



En resumen, aunque los indicadores agregados muestran que los niveles de campesinización no son muy distintos en ambas regiones en 1982-1983 y 2008-2009, sí ha variado la importancia relativa de algunas dimensiones de lo campesino.

## 5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El presente documento pretende ser un punto de partida para un proceso de reflexión mayor sobre los cambios ocurridos en la economía campesina de la sierra del Perú durante las últimas tres décadas. El haber podido aprovechar revisitas a dos zonas de la sierra donde existe investigación previa, permite dar cuenta de algunos procesos que han venido ocurriendo en el lapso señalado.

Por otro lado, discutir estos cambios en entornos ecológicamente similares en términos de altitud, paisaje y disponibilidad de agua, pero distintos en composición étnica, formas de propiedad y manejo de los recursos naturales, y con distintos puntos de partida en cuanto a grados de integración a los mercados, es sumamente interesante pues nos ayuda a entender cómo cambios ocurridos en el país que afectaron a ambos territorios (por ejemplo, el cambio en la estructura de precios relativos ocurrido a partir de mediados de la década de

1980) tuvieron impactos diferenciados. También nos debería permitir mostrar el rol que han tenido políticas específicas en ambos territorios. El documento no pretende responder de manera exhaustiva a estos interrogantes, pero sí avanzar en el entendimiento del crecimiento diferenciado que muestra la economía campesina de la sierra.

En primer lugar, el estudio resalta la importancia que tiene para la economía de la sierra rural el acceso a bienes y servicios públicos. Es indudable que en la zona de Pomacanchi el mayor acceso a bienes y servicios públicos ocurrido en las últimas décadas (integración a la carretera Cusco-Sicuani, acceso a infraestructura de educación, salud, electrificación, agua y desagüe, etcétera) ha mejorado los niveles de bienestar. Sin embargo, es evidente también que ha sido insuficiente para generar mejoras sustantivas en los niveles de pobreza. El rol de la inversión en bienes y servicios públicos como condición necesaria pero difícilmente suficiente para promover el desarrollo rural es evidente.

Aunque la región moderna continúa teniendo ingresos mayores que la región tradicional, es interesante notar que los ingresos han venido creciendo en Pomacanchi más rápido que en Yanamarca. Esto se podría deber a distintos factores. En primer lugar, dado el nivel de atraso relativo en el que se encontraba la zona tradicional, la inversión de bienes y servicios públicos fue relativamente mayor en Pomacanchi durante este periodo, lo que generó un mayor acceso a los mercados de bienes y servicios y un incremento sustantivo en los niveles de monetización de la economía de este territorio. Asimismo, la intervención pública en términos de programas y proyectos de desarrollo rural ha sido sustantivamente mayor en Pomacanchi que en Yanamarca (al respecto ver Escobal *et al.* 2010).

Por otro lado, aunque la transición demográfica ha impactado a ambos territorios, habría evidencia que apunta a que los más educados y los más jóvenes han tendido a migrar de Yanamarca, afectando así el dinamismo de este territorio. En este contexto, ambas dinámicas estarían generando un proceso de convergencia entre las dos zonas: una creciendo lentamente (Pomacanchi) y la otra retrayéndose lentamente, mientras su población se reduce.

Junto con esta dinámica socioeconómica, ambos territorios muestran que su base de recursos naturales ha sido sobreexplotada, generando en el plano ambiental una agudización de conflictos que se vienen resolviendo de manera distinta.

Mientras que en Pomacanchi la intensificación agrícola llevó a un colapso y hay un intento de que la ganadería recupere protagonismo (transformándose de una ganadería basada en camélidos andinos y ovinos a una ganadería donde el ganado ovino y vacuno mejorado incrementa su presencia), en Yanamarca la reducción de la disponibilidad de agua ha hecho que ganen protagonismo las estrategias de generación de ingreso no agropecuario y las estrategias extraterritoriales (doble residencia).

Asimismo, es interesante notar que en ambos territorios se observa un creciente proceso de diferenciación, en el que algunos logran articularse a las estrategias que el mercado ofrece mientras que otros —a causa de su aislamiento relativo, baja educación y reducida dotación de factores de producción— no logran articularse a mercados más dinámicos. Mientras que en Pomacanchi el rol de las transferencias públicas es creciente y ayuda a explicar una parte importante de los ingresos de aquellos que no logran articularse exitosamente a mercados locales y regionales, en Yanamarca las transferencias de los migrantes cubren la brecha entre los ingresos generados en el territorio y las necesidades de consumo.

Si uno mantiene la definición de *campesino*, en oposición a *productor comercial* o a *asalariado*, cabe preguntarse si la modernización de la actividad agropecuaria en la sierra rural en estos últimos veinticinco años ha modificado la importancia de la economía campesina y sus características básicas. ¿Acaso estamos observando un proceso de desaparición de la “vía campesina” y la consolidación de asalariados, por un lado, y de productores comerciales, por otro? La evidencia que mostramos aquí sugiere que este no es el caso. Independientemente de cómo agreguemos las distintas dimensiones de economía campesina en algún indicador sintético que recoja el grado de campesinización de la economía de estos dos territorios, la evidencia sugiere que la economía rural de estas dos zonas continúa siendo casi tan campesina como hace treinta años. Es cierto que la importancia relativa de las distintas dimensiones ha cambiado un poco; sin embargo, no se observa un desarrollo tan dramático en los mercados de productos y factores como para que la economía campesina sea absorbida por otras formas de gestión —supuestamente más eficientes— de los recursos y del territorio.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGUEDAS, José María

1953 "Folklore del valle del Mantaro. Provincias de Jauja y Concepción". *Folklore Americano*, vol. 1, n.º 1, pp. 101-293. Lima.

1988 [1952] "El complejo cultural del Perú", ponencia al Primer Congreso de Peruanistas, en Chalena Vásquez y Abilio Vergara, *¡Chayraq! carnaval ayacuchano*. Ayacucho y Lima: Centro de Desarrollo Agropecuario y Tarea.

BETTI, Gianni y Vijay VERMA

1998 "Measuring the degree of poverty in a dynamic and comparative context: a multi-dimensional approach using fuzzy set theory". *Working Paper 22*, Dipartimento di Metodi Quantitativi, Università di Siena.

COTLEAR, Daniel

1989 *Desarrollo campesino en los Andes. Cambio tecnológico y transformación social de la sierra del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DESAI, Meghnad y Anup SHAH

1988 "An econometric approach to the measurement of poverty". *Oxford Economic Papers*, vol. 40, n.º 3, pp. 505-522.

ESCOBAL, Javier

1994 "Impacto de las políticas de ajuste sobre la pequeña agricultura". *Debate Agrario*, n.º 20, pp. 51-78.

ESCOBAL, Javier y Marco CASTILLO

1992 "Política de precios en el agro, distribución del ingreso e inserción en el mercado: una nota metodológica". *Debate Agrario*, n.º 13, pp. 69-81.

1994 *Sesgos en la medición de la inflación en contextos inflacionarios: el caso peruano*. Serie Documento de Trabajo, n.º 21. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

ESCOBAL, Javier; Carmen PONCE y Raúl HERNÁNDEZ ASENSIO  
2010 “Intervenciones de actores extra-territoriales y cambios en la intensidad de uso de los recursos naturales: el caso del territorio Cuatro Lagunas, Cusco-Perú”. Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

HERNÁNDEZ ASENSIO, Raúl  
2009 “Grupos focales en Cuatro Lagunas: resumen de hallazgos en temas claves”. Proyecto Desarrollo Territorial en Cuatro Lagunas, Cusco (mimeo). Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

JHA, Raghibendra; Hari K. NAGARAJAN y Subbarayan PRASANNA  
2005 “Land fragmentation and its implications for productivity: evidence from Southern India”. Working Paper 2005/01, Australia South Asia Research Centre.

LONG, Norman y Bryan ROBERTS  
1984 “Mineros, campesinos y empresarios en la sierra central del Perú”. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

MATOS MAR, José (compilador)  
1976 *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PARDO, Manuel  
1947 [1860] “Estudios sobre la provincia de Jauja”, en Jacinto López Lima (editor), *Manuel Pardo*, pp. 232-274 [La Revista de Lima].

SMITHSON, Michael y Jay VERKUILEN  
2006 *Fuzzy set theory: applications in the Social Sciences. Quantitative Applications in the Social Sciences*. California: Sage Publications, Inc.

## ANEXO 1

### BREVE BALANCE DE LITERATURA SOBRE “ECONOMÍA CAMPESINA”<sup>11</sup>

La literatura sobre el campesinado y la economía campesina es abundante. Si bien con distintos enfoques, las investigaciones sobre la economía campesina identifican a los campesinos como una “clase” o un grupo socioeconómico particular cuyo estudio requiere la construcción de categorías analíticas específicas que no son propias del estudio del grupo denominado “agricultura comercial”.

La “familia campesina” como unidad de análisis es el punto de partida de muchos de estos estudios. Ante la pregunta de qué hace que un hogar sea considerado campesino o no, es posible identificar en la literatura distintas “dimensiones” de la economía campesina que se podrían traducir en indicadores que permitan caracterizar a los campesinos. A continuación se presenta una síntesis de dichas dimensiones. Es importante mencionar que no son en lo absoluto excluyentes sino que, por el contrario, existiría una estrecha relación entre ellas.

Según la literatura, la modernización del campo ocurriría mediante dos vías: la *junker* y la *farmer*, con su variante, la vía “campesina”. Mientras que la primera consiste en la transformación del gran terrateniente en un empresario capitalista y de los campesinos en asalariados, la segunda consiste en la conversión de un sector de campesinos en capitalistas agrarios, mientras que el resto se proletarizaría (Eguren 2003: 28-29). Tal como indica el propio Eguren, en qué medida ha venido ocurriendo la vía “campesina”, es un proceso muy poco estudiado.

Hemos considerado pertinente dar cuenta de las siguientes siete dimensiones<sup>12</sup>:

1. Escala y base tecnológica.
2. Lógica económica: reproducción simple versus acumulación.
3. Grado de integración al mercado.
4. Separabilidad o no entre las decisiones de producción y consumo.

---

<sup>11</sup> Reseña bibliográfica realizada con el apoyo de Lisette Montoro.

<sup>12</sup> La manera de ordenar la literatura en estas siete dimensiones es claramente arbitraria, por lo que son posibles otras clasificaciones.

5. Relaciones intrafamiliares y comunales.
6. Grado de aversión al riesgo y a la incertidumbre.
7. Poder y subordinación.

En cada una de estas dimensiones se buscará identificar indicadores cuantitativos que den cuenta del grado del grado de desarrollo de relaciones campesinas en un espacio particular.

## 1. ESCALA Y BASE TECNOLÓGICA

Los campesinos se caracterizan por estar inmersos en un modo de vida rural<sup>13</sup>. Gómez (1986) señala que estadísticamente se identifica a la economía campesina con aquellos productores rurales pequeños e independientes. La tecnología a la que típicamente acceden los campesinos es considerada preindustrial simple y/o “tradicional”<sup>14</sup>.

Con respecto a los recursos disponibles, se suele mencionar que los recursos materiales y financieros que utilizan son pobres, escasos y de reducida calidad. Por otro lado, la producción se encuentra organizada en pequeñas explotaciones agropecuarias, de tipo minifundista. Al respecto, Gómez señala: “La economía campesina representa al segmento de la población que aparece estadísticamente bajo la denominación de productores rurales independientes y como unidades minifundistas menores de 5 o 10 hectáreas” (Gómez 1986: 25). Durante las últimas décadas la explosión demográfica redujo aún más la tenencia media de la tierra.

Otro elemento clave de la base productiva de la economía campesina, al menos en el contexto peruano, es el alto nivel de fragmentación de la tierra agrícola<sup>15</sup>. Finalmente, el tamaño del hato pecuario es pequeño.

Debido a la exigua base productiva y al reducido nivel tecnológico, es normal encontrar que el tipo de bienes producidos por la economía campesina sea de escaso valor agregado<sup>16</sup>.

---

13 Domínguez (1993); Gómez (1986).

14 Firth (1964), en Domínguez (1993); Gómez (1986).

15 Figueroa (1981); Earls (1991).

16 Kautsky (1988 [1899]), en Alavi y Shanin (1988); Deere y De Janvry (1979).

## 2. LÓGICA ECONÓMICA: REPRODUCCIÓN SIMPLE VERSUS ACUMULACIÓN

Uno de los temas más debatidos en la economía campesina es el objetivo de la familia campesina. La mayoría de autores concuerda en que el objetivo central es garantizar la reproducción de la familia y no la acumulación<sup>17</sup>. Al respecto, Gómez (1986) señala: “En todos los casos estudiados, el balance entre ingresos y egresos muestra la inexistencia de excedentes acumulables, aun para el caso de los llamados campesinos ricos, cuyos excedentes son pequeños y giran sobre todo en forma de capital comercial” (1986: 30). Por otro lado, Caballero (1983) sostiene que hay dos principios (“fases”) en la asignación de recursos: (i) asegurar primero las necesidades elementales frente al riesgo; y (ii) maximizar el ingreso neto sobre la base de los recursos restantes (“finalidad perseguida”), en donde se tiene una actitud neutral al riesgo.

Un análisis del destino del ingreso neto (monetario) entre consumo, producción e inversiones puede arrojar luces al respecto. Se suele indicar que la mayor parte del gasto se destina a bienes de consumo y solo una parte muy reducida a la inversión (Figueroa 1989; Gonzales 1984)<sup>18</sup>. Además, “Solamente entre los campesinos ricos y los agricultores comerciales (*farmers*) la inversión en nuevos medios de producción es importante, principalmente en el aumento del *stock* de animales” (Deere y De Janvry 1979).

Finalmente, algunos señalan que es importante no confundir “objetivos económicos” de los campesinos con “características de la economía campesina” (Kervyn 1987). Con esta óptica, las características de la estructura del gasto campesino no equivalen a los objetivos perseguidos por los campesinos.

---

17 Deere y de Janvry (1979); Caballero (1983), Gonzales (1984), en Gómez (1986); Figueroa (1981); Kervyn (1987).

18 “La estructura del gasto es bastante diversificada, incluyendo muchos productos y servicios. La mayor parte del ingreso monetario de la familia campesina se dedica a bienes de consumo” (Gómez 1986).

### 3. GRADO DE INTEGRACIÓN AL MERCADO

La mayoría de autores hace referencia a la visión errónea o incompleta de una economía campesina “autosuficiente”<sup>19</sup>. Señalan que la economía campesina tiene una dependencia del mercado, pero con cierto margen de independencia para alejarse de las relaciones mercantiles en situaciones adversas: la principal característica del hogar campesino, en ese contexto, es que tendría “[...] un pie en el mercado y el otro en un modo de subsistencia” (Thilakarathne y Yanagita 1996).

A pesar de esta relativa capacidad de aislarse de las relaciones con el mercado, no hay duda de que el ingreso real de la familia campesina depende en parte del sistema de precios de mercado; y por lo tanto, de las fluctuaciones asociadas con él. Es cierto, sin embargo, que la velocidad de ajuste de la economía campesina frente a cambios en los precios relativos es menor que el de la agricultura comercial. De hecho, diversos autores reconocen que su respuesta a incentivos económicos es mucho más “viscosa” (De Janvry 1981, Figueroa 1990).

Se observa una integración fuerte al mercado, en distintos niveles según las regiones. Los campesinos se encuentran conectados a los distintos mercados de diversas formas<sup>20</sup>. En el *mercado de bienes* se integran mediante la compra de bienes de consumo e insumos para la producción (semillas, fertilizantes, pesticidas, animales, herramientas e implementos, combustibles); además, mediante la venta al mercado de parte de su producción para la obtención de liquidez (gastos de consumo, inversión y pago de impuestos). Lo central, sin embargo, que diferencia al campesino respecto al productor agrícola comercial, es que el primero maneja un doble destino de su producción entre el autoconsumo y la venta, privilegiando el primer destino sobre el segundo<sup>21</sup>.

---

19 Thorner (1969); Kasfir (1986); Skinner (1967); Wolf (1983), en Domínguez (1993); Gómez (1986); Deere y De Janvry (1979).

20 Thorner (1969); Kasfir (1986); Skinner (1967); Wolf (1983), en Domínguez (1993); Gómez (1986); Deere y De Janvry (1979); Thilakarathne y Yanagita (1996); Figueroa (1989); Escobal (2009).

21 Deere y De Janvry (1979); Gómez (1986); Figueroa (1989). De acuerdo con Gómez, “la proporción de la producción intercambiada oscila entre el 30 y 65% de la producción total anual de bienes agropecuarios y artesanales”, mientras que Figueroa señala que los campesinos exportan aproximadamente 50% de su producto total.

En el caso de la compra de bienes de consumo, un indicador que mediría el grado de integración al mercado sería:  $\text{gasto monetario de consumo} / (\text{gasto monetario de consumo} + \text{valorización del autoconsumo} + \text{valorización del trueque})$ . De manera similar, para la compra de insumos un indicador que daría cuenta del grado de integración al mercado de insumos sería:  $\text{gasto monetario en insumos} / (\text{gasto monetario en insumos} + \text{valorización del autosuministro} + \text{valorización del trueque})$ . Por otro lado, también se podría utilizar como indicador qué proporción representa el trueque —valorizado a precios de mercado— respecto del ingreso total (monetario y no monetario).

En el *mercado de trabajo*, la integración se da principalmente mediante la venta de mano de obra a los mercados locales o externos a la localidad. Según muchos autores, la compra de trabajo se daría solo eventualmente, según el ciclo productivo<sup>22</sup>. Figueroa (1989) señala que el mercado de trabajo tiende a convertirse en el principal mecanismo de articulación de la economía campesina al resto del sistema económico. Esto debido a que, con la expansión del capitalismo en las áreas rurales, habría disminuido la actividad agropecuaria y de comercio, así como la artesanía, por lo que se asignaría menos mano de obra a estas actividades y más al trabajo asalariado<sup>23</sup>. Un indicador para medir la integración al mercado laboral sería el número de jornales trabajados por un salario respecto del número total de jornales familiares.

Finalmente, se puede analizar la participación del ingreso monetario dentro del ingreso campesino total (por mercado de bienes y de trabajo), así como los ingresos monetarios obtenidos según distintos rubros de producción (agrícola, animal, artesanal, etcétera) y el grado de monetarización de las transacciones.

Es importante señalar que el tipo de relaciones que se den con el mercado pueden depender del nivel de pobreza de los campesinos. A su vez, la forma en que se articulan los campesinos en el mercado determina la diferenciación que se observa entre ellos<sup>24</sup>.

22 Samaniego (1980); Deere y De Janvry (1979); Gómez (1986); Figueroa (1989).

23 En las familias campesinas típicas de la sierra sur, aproximadamente 40% del ingreso monetario proviene del trabajo asalariado (Figueroa 1989).

24 Varios estudios muestran que la articulación al mercado resulta siendo perjudicial para los campesinos. Para Caballero, los campesinos se encuentran más marginados y más pobres a medida que se integran más al mercado (en Gómez 1986).

## Connotación empresarial

Algunos autores utilizan la relación entre empresa y familia para distinguir *farmers* de “campesinos”<sup>25</sup>. El *farmer* accedería a los insumos que requiere solamente mediante el mercado, mientras que el campesino recurriría a otras formas de acceso (relaciones sociales, trueque).

La connotación empresarial está vinculada fuertemente con la escala de producción y la tecnología que se utiliza. Deere y De Janvry (1979), por ejemplo, señalan que si esta es mayor de 30 hectáreas es considerado *farmer* (comercial) y no campesino. Asimismo, el *farmer* haría uso de una tecnología intensiva en capital, mientras que el campesino utilizaría una tecnología intensiva en trabajo y medios de producción “naturales” (tierra, ganado, semillas)<sup>26</sup>. En ese contexto, el acceso a asistencia técnica y a mecanización, el uso de semillas mejoradas, agroquímicos, etcétera, podrían indicarnos que estamos frente a un “agricultor comercial”.

## 4. SEPARABILIDAD O NO ENTRE LAS DECISIONES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO

Existe una simultaneidad en las decisiones de producción, consumo y empleo, debido a que la familia campesina es una unidad de producción directa y de reproducción del trabajo familiar (*i. e.*, unidades que son al mismo tiempo unidades de producción y de consumo)<sup>27</sup>. En su teoría de la economía campesina, Chayanov (1986 [1925]) indica que el principal factor que influye sobre las decisiones de empleo y generación de ingresos del campesino es su estructura demográfica.

El hecho de que las decisiones de producción y consumo no se puedan separar se asocia fuertemente a la existencia de imperfecciones en los mercados,

---

25 Saul y Woods (1979); Friedman (1980), en Domínguez (1993).

26 Llambí (1988, 1989); Domínguez (1993)

27 Gonzales (1984); Pontoni (1984) y Manrique (1985), en Gómez (1986); Chayanov (1986); Deere y De Janvry (1979); Figueroa (1989); De Janvry y Sadoulet (1995); Thilakarathne y Yanagita (1996); Timmer (1988); Jacoby (1993); Domínguez (1993).



sobre todo en el mercado laboral. Al respecto, Timmer (1988: 299) cita el trabajo de Singh, Squire y Strauss señalando que "Solamente bajo supuestos altamente restrictivos e irreales de mercados completos y acceso de todos los hogares a ellos, es que se puede analizar separadamente las decisiones de producción y de consumo.

La nueva economía del hogar muestra cómo las decisiones de producción, consumo, inversión en capital humano (escolaridad), migración y fertilidad están todas ligadas entre ellas mediante la restricción del tiempo y, por lo tanto, al contexto económico en el que se encuentra el hogar; esto es, cómo en los hogares la asignación depende de los costos de oportunidad del tiempo presentes o futuros (Timmer 1988).

Siguiendo a Jacoby (1993) es posible docimar si las decisiones de producción y consumo son separables verificando si el tamaño y composición del hogar afecta las decisiones óptimas de producción.

## 5. RELACIONES INTRAFAMILIARES Y COMUNALES

Mucha de la literatura (especialmente sobre economía campesina en el Perú) indica sistemas de cooperación y reciprocidad entre los campesinos, relaciones que son distintas a las puramente mercantiles.

Hay una *organización comunal* entre los campesinos que es vista como una estrategia de sobrevivencia; que le da mayor eficiencia al sistema de la economía familiar; o que es importante para la reproducción. Además, la *cooperación* y *reciprocidad* entre los campesinos se presentan en formas no monetarias de acceder a mano de obra (*i. e.*, ayni) y otros recursos (*i. e.*, tierra, herramientas) a través de familiares y amigos. Por otro lado, se señala que la cooperación es necesaria para el uso y mantenimiento de tecnologías tradicionales (*i. e.*, camellones, andenería)<sup>28</sup>. El porcentaje de tierra de propiedad comunal o la pertenencia a organizaciones son algunos de los indicadores asociados a esta dimensión.

Por otro lado, se sabe que muchas de las decisiones de la familia campesina son tomadas en función de la familia y que esta constituye la principal fuente de fuerza de trabajo para la producción. Según diversos autores, en la familia

---

28 Ishikawa (1975); Galeski (1977), en Domínguez (1993); Figueroa (1989); Golte (1983); Gómez (1986); Earls (1991).

campesina hay una división del trabajo según género y edad, en la cual las mujeres se orientan a la producción de valores de uso y los hombres a la producción de valores de cambio<sup>29</sup>. Además, las mujeres trabajarían más horas que los hombres (subordinación de mujeres) sin tener el mismo acceso a los mecanismos de decisión a nivel de la comunidad<sup>30</sup>.

## 6. GRADO DE AVERSIÓN AL RIESGO Y A LA INCERTIDUMBRE

La función de producción agrícola tiene peculiaridades que la distinguen de otros sectores. Presenta estacionalidad, dispersión geográfica y riesgo (económico y agroclimático)<sup>31</sup>.

Las variaciones climáticas hacen que la función de producción siga distintos patrones estacionales, mientras que la dispersión tiene una importante consecuencia económica para el transporte y el comercio del producto, y para la compra de medios de producción (Timmer 1988: 295-297). En cuanto al riesgo agroclimático y geográfico (tormentas, inundaciones, heladas, granizadas, sequías; distintos pisos ecológicos y microclimas), Earls (1991) señala que “El clima de la sierra peruana es el más heterogéneo del mundo y además es el más difícil de prevenir, particularmente en lo que toca a las manifestaciones y efectos locales” (Earls 1991: 98). Por otro lado, Figueroa (1989) indica: “Siendo la agricultura serrana principalmente sin riego, su dependencia del régimen de lluvias es total” (Figueroa 1989: 92).

También es importante el riesgo y la incertidumbre económica que enfrentan los campesinos: fluctuaciones de los precios y, en el mercado laboral, la probabilidad de no encontrar empleo o perder el pago recibido. Los precios volátiles dificultan las decisiones sobre qué cultivos elegir o qué cantidad de inputs usar (Timmer 1988). Los altos niveles de riesgo e incertidumbre afectan a los campesinos en mayor medida que a productores más capitalizados. Así pues, el campesino rehúye asumir riesgos que puedan poner en peligro la reproducción de la economía familiar.

29 Domínguez (1993); Deere y De Janvry (1979).

30 Ellis (1988), en Domínguez (1993).

31 Timmer (1988); Earls (1991); Figueroa (1989); Gómez (1986).

En la literatura se sostiene la necesidad de diversificación de los campesinos, sea para preservar el modo de vida campesino, para enfrentar el riesgo y la incertidumbre o para adaptarse al crecimiento económico moderno<sup>32</sup>. Las familias pobres, especialmente, tienen una actitud de aversión al riesgo: un portafolio en el cual la agricultura es prioritaria (Figueroa 1989).

Un primer enfoque es la diversificación por *ingresos laborales y no laborales*. Dentro de los primeros se encuentran las actividades agropecuarias salariales: trabajo por salario o por tarea en otras parcelas; las actividades agropecuarias no salariales (trabajo en la unidad): producción agrícola, procesamiento agrícola, crianza de animales; las actividades no agropecuarias salariales (venta de trabajo por salario o por tarea): comercio, transporte, artesanías, construcción, minería, etcétera; y las actividades no agropecuarias no salariales: comercio, transporte, artesanías. Dentro de los ingresos no laborales se encuentran las rentas por alquiler de recursos y predios; las transferencias por pensiones, programas sociales, etcétera; y las remesas por migraciones.

Así, para medir el nivel de diversificación o especialización de las distintas fuentes de ingresos se puede obtener un índice de Herfindahl que se encuentre entre 0 y 1, en donde 1 significa concentración total en una sola actividad. Además, este mismo índice puede obtenerse al interior de las actividades laborales, al interior de las actividades agropecuarias e incluso al interior de cada actividad para medir el grado de diversificación en distintos niveles.

Existe también una *diversificación de cultivos y crianzas*<sup>33</sup>. La inseguridad climática influye sobre el comportamiento: se escogen cultivos que resistan climas extremos o variaciones climáticas, y se usan menores niveles de *inputs* de los que serían óptimos en un mundo seguro, debido al riesgo de perder la inversión (Timmer 1988). Hay una adecuación de diferentes clases de cultivos a la misma región o zona, al sobrepasarse los límites establecidos de riesgo para una clase de cultivos dada (Earls 1991). Los campesinos cultivan muchos productos en varias parcelas, o en la misma chacra siembran dos o hasta tres cultivos. Hay incluso varias parcelas dentro de un mismo piso ecológico debido

32 Domínguez (1993); Figueroa (1989); Gonzales (1984); Deere y De Janvry (1979); Gómez (1986); Kervyn (1987); Escobal (2009).

33 Timmer (1988); Earls (1991); Figueroa (1989); Escobal (2009).

a la existencia de microclimas: “A razón de la alta variabilidad agroecológica del ambiente andino, en toda la sierra las comunidades han logrado minimizar el riesgo agroclimático por adquirir y cultivar un máximo número de chacras ubicadas en todos los diferentes ambientes apropiados para distintas clases de productos” (Earls 1991: 95).

Asimismo, existe una *diversificación por pisos altitudinales*. Un portafolio de productos implica la obtención de parcelas en distintos pisos ecológicos, para tener acceso a distintos recursos y a un conjunto mayor de posibilidades de producción (Figueroa 1989: 93). Se emplea un “control vertical”: distintos cultivos apropiados para cada altitud (temperatura) y la aplicación de técnicas de acuerdo con esto. Así, existe una fragmentación de parcelas. En el minifundio fragmentado el proceso de producción y distribución es inseparable (es decir, hay una distribución segura) (Figueroa 1989: 94).

Entonces, un indicador de Herfindahl de cultivos y crianzas y según pisos altitudinales también es otra forma de aproximarse al grado de diversificación por riesgo (climático y económico) de los campesinos.

Asociado a lo anterior está el tema de los *sistemas recíprocos de cooperación*<sup>34</sup>. Muchas técnicas empleadas por los campesinos requieren reciprocidad o acción colectiva. El ayni<sup>35</sup> y la minka, como el ullay y el wajete para la sierra central, son ejemplos de lo anterior. Por otro lado, el uso y el mantenimiento de técnicas complejas (andenería, camellones, reservorios temporales de agua, barbechos sectoriales, etcétera) requieren una fuerte cohesión colectiva. Earls señala que el nuevo sistema agroeconómico dominante aumenta el riesgo de la colectividad: para adquirir los bienes del mercado se ha reorientado la producción hacia el monocultivo, reduciendo la diversidad de cultivos disponibles y creando nuevas necesidades alimenticias; todo lo cual desarticularía la compleja red de trueque y debilitaría la cohesión social de la economía campesina.

34 Golte (1980), en Gómez (1986), Earls (1991)

35 Un campesino apoya al vecino en el cultivo en determinada fecha mientras que el otro lo hace en la fecha siguiente.

## 7. PODER Y SUBORDINACIÓN

Finalmente, la economía campesina también se diferencia de la agricultura comercial por las relaciones de poder y subordinación que se establecen. La literatura sobre el tema subraya que los campesinos se encontrarían subordinados frente a otros grupos sociales, debido a que perciben bajos ingresos y carecen, en general, de poder de negociación<sup>36</sup>. La extracción del “excedente campesino” estaría vinculada a esta subordinación.

Los mecanismos de extracción que señala la literatura se dan mediante el mercado de tierra y el mercado de trabajo, los términos de intercambio y el mercado de crédito:

- i. El pago de renta en trabajo, el pago de renta en bienes (aparcero) y el pago de renta en efectivo serían mecanismos de extracción de excedentes en la medida en que el campesino enfrenta estas relaciones de intercambio desde una posición de debilidad<sup>37</sup>.
- ii. “Sobreexplotación” de la mano de obra campesina: venta de trabajo por un salario que puede ser menor que el requerido para la reproducción (extracción del “excedente”<sup>38</sup>. En este contexto, un indicador de la sobreexplotación del campesino sería el salario agrícola respecto al salario medio de la economía o el salario agrícola respecto de la línea de pobreza, en la medida en que esta refleje el costo de reproducción de la fuerza de trabajo.
- iii. Términos de intercambio: los precios de los productos campesinos son desfavorables en relación con los precios de los bienes que el campesino compra (insumos, capital y alimentos industriales procedentes de la ciudad)<sup>39</sup>.
- iv. Crédito: la existencia de prestamistas locales que prestan dinero a tasas de interés muy superiores a las del promedio de la economía sería, según algunos autores, el reflejo de relaciones de poder asimétricas<sup>40</sup>. Las condiciones desfavorables (alto riesgo agroclimático, menos chacras accesibles, nuevas

36 Wolf (1955); Thorner (1962), en Domínguez (1993); Gómez (1986); Figueroa (1989).

37 Deere y De Janvry (1979); Caballero (1981); Montoya (1980).

38 Kautsky (1899), en Alavi y Shanin (1988); Deere y De Janvry (1979).

39 Deere y De Janvry (1979). Caballero (1981), Montoya (1980), Gómez (1986).

40 Deere y De Janvry (1979); Earls (1991).

condiciones de comercialización directa) obligarían a los campesinos pobres a endeudarse con los campesinos ricos (Earls 1991).

## **Heterogeneidad campesina**

El conjunto de las dimensiones que se han presentado conforman un mapa en el que el campesinado puede verse reflejado. En muchos casos existirán campesinos “típicos” que se adecuen en cada dimensión a lo que la literatura espera; sin embargo, en más de un caso el campesino puede tener alguna conducta atípica, debido al contexto en el que opera. Ello, sin embargo, no debiera excluirlo de la categoría “campesino”.

Existiría una jerarquía socioeconómica en el campesinado<sup>41</sup>, y algunos son “más campesinos” que otros<sup>42</sup>. La diferenciación estaría relacionada con la manera en que se integran al mercado<sup>43</sup>. Así, los campesinos más ricos podrían ser incluso demandantes netos de trabajo y ofertantes netos de tierra. Diversos autores señalan que el grado de mercantilización se relaciona directamente con la diferenciación (Scott 1976).

---

41 Deere y De Janvry (1979).

42 Domínguez (1993).

43 Mintz (1973); Shanin (1979), en Domínguez (1993); Gómez (1986); Kervyn (1987).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAVI, Hamza y Teodor SHANIN

1988 "La cuestión agraria: el discurso marxista de Kautsky". *Agricultura y Sociedad*, n.º 47, pp. 45-54.

CABALLERO, José María

1981 *Economía agraria de la sierra peruana. Antes de la reforma agraria de 1969*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

1983 "Agricultura peruana: economía política y campesinado. Balance de la investigación reciente y patrón de evolución", en Javier Iguíñiz (editor), *La cuestión rural en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 261-332.

CHAYANOV, Aleksandr Vasilievich

1986 [1925] *On the theory of peasant economy*. Madison: The University of Wisconsin Press.

DE JANVRY, Alain

1981 *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

DE JANVRY, Alain y Elisabeth SADOULET

1995 "Household behavior under risk with subsistence food production" (mimeo). Department of agricultural and resource economics. Berkeley: University of California.

DEERE, Carmen Diana y Alain De JANVRY

1979 "A conceptual framework for the empirical analysis of peasants". *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 61, n.º 4.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, Rafael

1993 "Caracterizando al campesinado y a la economía campesina: pluriactividad y dependencia del mercado como nuevos atributos de la 'campesinidad'". *Agricultura y Sociedad*, n.º 66, pp. 97-136.

EARLS, John

1991 "Organización económica y tecnología en la cultura andina", Serie; *Ecología y agronomía en los Andes. Alternativas étnicas al desarrollo*. La Paz: Hisbol.

EGUREN, Fernando

2004 “Las políticas agrarias en la última década: una evaluación”. en Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Oliart (editores), *SEPIA X: Perú: el problema agrario en debate*, Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 19-78.

ESCOBAL, Javier

2009 “Potencialidades y limitaciones al desarrollo de los mercados de productos en la Sierra”, en Carolina Trivelli, Javier Escobal y Bruno Revesz, *Desarrollo rural en la Sierra: Aportes para el debate*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Consorcio de Investigación Económica y Social.

ELLIS, Frank

1988 “Peasant Economics. Farm households and agrarian development”. Cambridge University Press.

FIGUEROA, Adolfo

1981 *La economía campesina de la sierra del Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1990 *Desarrollo agrícola en América Latina: teoría y políticas*. Serie Documentos de Trabajo n.º 88, Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

FIRTH, Raymond

1964 “Capital, Saving and credit in peasant societies: a viewpoint from economic anthropology”, en Raymond Firth y Basil S. Yamey (editores), *Capital, saving and credit in peasant societies. Studies from Africa, Oceania, the Caribbean and Middle America*. Londres: Aldine, pp. 15-34.

FRIEDMANN, Harriet

1980 “Household production and the national economy: concepts for the analysis of agrarian formations”. *Journal of Peasants Studies*, vol. 7, n.º 2, pp. 158-184.

GALESKI, Boguslaw

1977 “Sociología del campesinado”. Barcelona: Península.

GOLTE, Jurgen

1980 La racionalidad de la organización andina.



GOLTE, J. y M. DE LA CADENA

1983 "La Codeterminación de la Organización Andina". *Allpanchis*. No 22.

GÓMEZ, Vilma

1986 "Economía campesina: balance y perspectivas", en Vilma Gómez, Bruno Revesz, Eduardo Grillo y Rodrigo Montoya (editores), *SEPIA I: Perú: el problema agrario en debate*. Lima: Asociación Peruana para el Fomento de las Ciencias Sociales y Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología, pp. 21-52.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

1984 *Economía de la comunidad campesina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

HAYAMI, Yujiro

1996 "The peasant in economic modernization". *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 78, n.º 5, Proceedings Issue, pp. 1157-1167.

ISHIKAWA, Shigeru

1975 "Peasant families and the agrarian community in the process of economic development", en Lloyd G. Reynolds (editor), *Agriculture development theory*. New Haven: Yale University Press, pp. 451-496.

JACOBY, Hanan G.

1993 "Shadow wages and peasant family labour supply: an econometric application to the Peruvian sierra". *The Review of Economic Studies*, vol. 60.

KASFIR, Nelson

1986 "Are African peasants self-sufficient? A Review of Goran Hyden". *Development and Change*, vol. 17, n.º 2, pp. 335-357.

KAUTSKY, Karl

1988 [1899] *The agrarian question*. Londres: Zwan.

KERVYN, Bruno

1987 "La economía campesina en el Perú: teorías y políticas". Documento preparado para el Segundo Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA II).

LLAMBI, Luis

1988 "The small modern farmers: neither peasants nor fully-fledged capitalists?". *Journal of Peasant Studies*, vol. 15, n.º 3, pp. 350-372.

1989 "Emergence of capitalized family farms in Latin America". *Comparative Studies in Society and History*, vol. 31, n.º 4, pp. 745-774.

MANRIQUE, Nelson

1985 *Colonialismo y pobreza campesina. Caylloma y el valle del Colca. Siglos XVI-XX*. Lima: Desco.

MINTZ, Sidney

1973 "A note on the definition of peasantries". *Journal of Peasant Studies*, vol. 1, n.º 1, pp. 91-106.

MONTOYA, Rodrigo

1980 "¿A dónde va el campo andino?". *Sociedad y Política*, n.º 8.

PONTONI, Alberto

1984 *La economía campesina de la sierra de La Libertad*. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

SAMANIEGO, Carlos

1980 "Perspectivas de la agricultura campesina en el Perú", en Carlos Amat y León (editor), *Realidad del campo peruano después de la reforma agraria*. Lima: Centro de Investigación y Capacitación.

SAUL, John S. y Roger WOODS

1979 "Los campesinos africanos", en Theodor Shanin (compilador), *Campesinos y sociedades campesinas*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 92-102.

SCOTT, James S.

1976 *The moral economy of the peasant: rebellion and subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University.

SEVILLA GUZMÁN, Eduardo y Manuel GONZÁLEZ DE MOLINA

2005 "Sobre la evolución del concepto de campesinado en el pensamiento socialista: una aportación para la vía campesina" (mimeo). Brasilia: Seminario sobre Campesinado, Via Campesina.

SHANIN, Teodor

1979 "Definiendo al campesinado: conceptualizaciones y desconceptualizaciones. Pasado y presente en un debate marxista". *Agricultura y Sociedad*, n.º 11, pp. 9-52.

SKINNER, G. William

1967 "Marketing and social structure in rural China", en Jack Potter, May

Díaz y George Foster (editores), *Peasant society: a reader*. Boston: Little, Brown and Company, pp. 63-98.

THILAKARATHNE, Lal y Youkichi YANAGITA

1996 "The Chayanov concept of a peasant farm economy". *Research Bulletin of the Faculty of Agriculture*, n.º 61, pp. 45-59. Gifu University.

THORNER, Daniel

1969 "Old and new approaches to peasant economies", en Clifton Wharton (editor), *Subsistence Agriculture and Economic Development*. Chicago: Chicago University Press, pp. 94-99.

TIMMER, Peter

1988 "Chapter 8. The agricultural transformation", en Hollis Chenery y T. N. Srinivasan (editores), *Handbook of Development Economics*, Elsevier, vol. 1, pp. 275-331.

TRIVELLI, Carolina; Javier ESCOBAL y Bruno REVESZ

2009 *Desarrollo rural en la sierra. Aportes para el debate*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Instituto de Estudios Peruanos y Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

WOLF, Eric

1955 "Types of Latin American peasantry, a preliminary discussion". *American Anthropologist*, vol. 57, n.º 3, pp. 452-471.

1983 "On peasant rent", en Joan P. Mencher (editor), *Social anthropology of peasantry*. Bombay: Somanya, pp. 48-59.

## ANEXO 2

### Marco muestral de las encuestas utilizadas en el análisis YANAMARCA - REGIÓN MODERNA

Cotlear 1982-1983				Encuesta DTR 2009			
Centro poblado	Distrito	Muestra	Universo Familias	Centro poblado	Distrito	Muestra	Universo Familias
Acolla	Acolla	57	653	Acolla	Acolla	43	1085
Sacas	Acolla	25	77	Sacas	Acolla	15	99
Chuquishuari	Acolla	25	94	Chuquishuari	Acolla	10	61
El Tingo	Acolla	25	71	El Tingo	Acolla	10	102
Tingopaccha	Acolla	27	90	Tingopaccha	Acolla	10	69
Tambopaccha	Acolla	18	57	Tambopaccha	Acolla	10	69
Yanamarca	Acolla	55	210	Yanamarca	Acolla	37	367
Unionpaccha	Acolla	13	45	Marco	Marco	39	392
Yanancancha	Acolla	9	25	Tragadero	Marco	12	77
				Hualiz	Marco	10	77
				Muquillanqui	Marco	12	44
TOTAL		254	1322	Total		208	2442

### POMACANCHI - REGIÓN TRADICIONAL

Cotlear 1982-1983				Encuesta DTR 2009			
Comunidades	Distrito	Muestra	Universo Familias	Centro poblado	Distrito	Muestra	Universo Familias
Ccoyahua-Qollana <sup>12</sup>	Pomacanchi	75	246	Pomacanchi	Pomacanchi	53	945
Pumachapi <sup>1</sup>	Pomacanchi	48	174	Trio	Pomacanchi	12	150
Ccayoca <sup>1</sup>	Pomacanchi	17	56	Chosecani	Pomacanchi	10	121
Canchoca <sup>2</sup>	Pomacanchi	10	35	Sta. Rosa de Mancera	Pomacanchi	11	132
				S. José se Conchacalla	Pomacanchi	6	61
				Canchanura	Pomacanchi	6	67
				Santa Lucia	Pomacanchi	8	95
				Sayhua	Pomacanchi	6	59
				Toccorani	Pomacanchi	6	75
				Choraca	Pomacanchi	6	39
				San Juan	Pomacanchi	8	97
				Sangarara	Sangarara	31	377
				Marcaconga	Sangarara	29	351
				Chilchicaya	Sangarara	6	75
				Union Chahuay	Sangarara	8	94
				Yanampampa	Sangarara	8	95
				Ihuina	Sangarara	6	60
Total		150	511	Total		220	2893

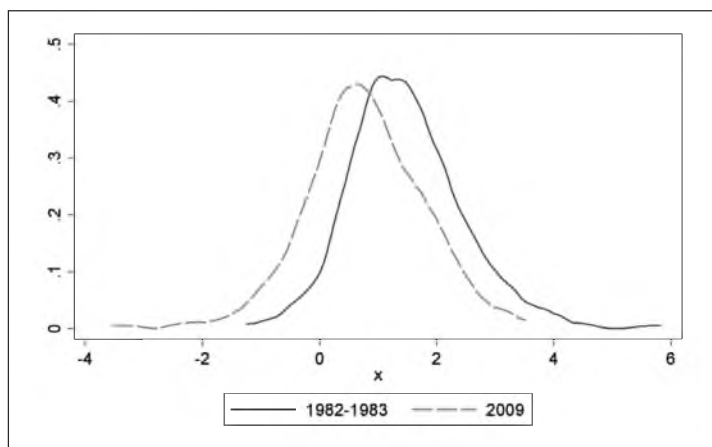
Fuente: Cotlear (1989) y encuestas realizadas por GRADE en el 2009.

Notas: (1) Pumachapi, Ccoyahua y Ccayoca son barrios de lo que actualmente es el centro poblado Pomacanchi.

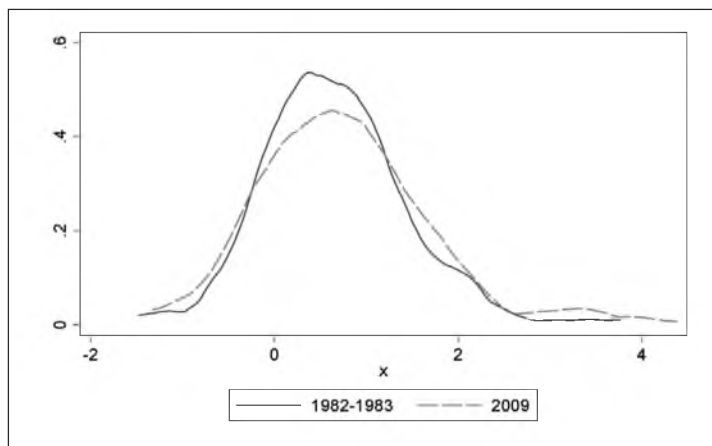
(2) Ccanchoca y Qollana son barrios de la comunidad campesina Santa Rosa de Mancura.

**ANEXO 3****CAMBIO EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS  
(DE ACUERDO CON DEFLACTORES ALTERNATIVOS)****Gráfico A.3.1**

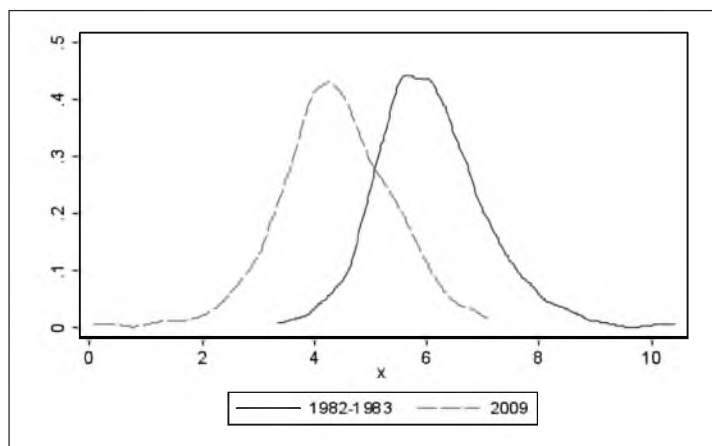
**Cambios en la distribución de ingresos - Yanamarca  
(en equivalentes de vacas)**

**Gráfico A.3.2**

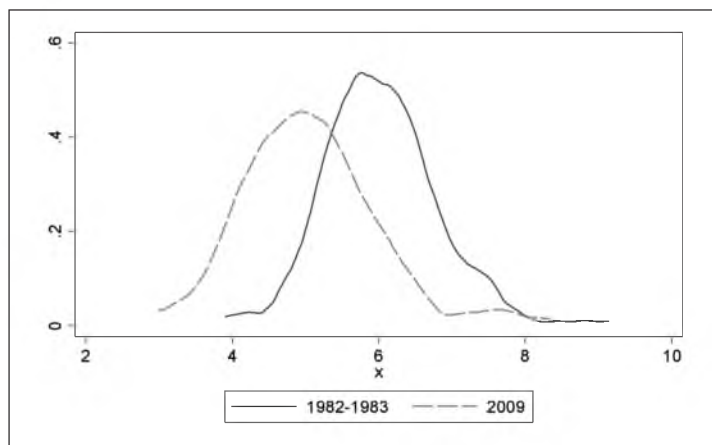
**Cambios en la distribución de ingresos - Pomacanchi  
(en equivalentes de vacas)**



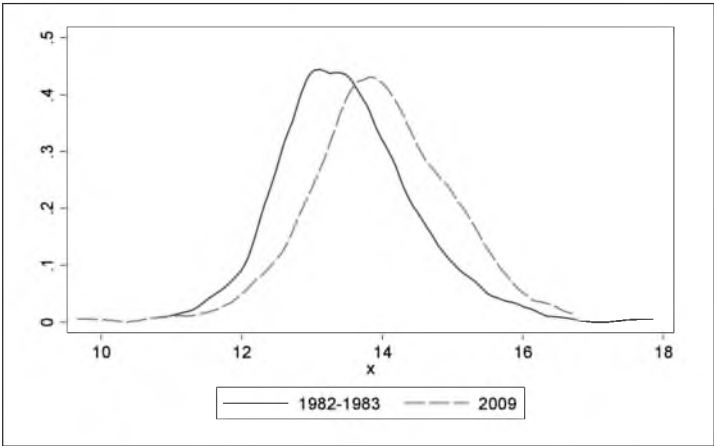
**Gráfico A.3.3**  
**Cambios en la distribución de ingresos – Yanamarca**  
**(en equivalentes de jornales)**



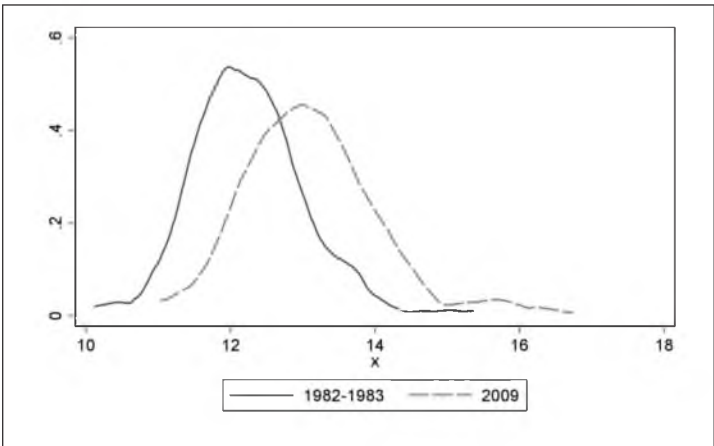
**Gráfico A.3.4**  
**Cambios en la distribución de ingresos - Pomacanchi**  
**(en equivalentes de jornales)**



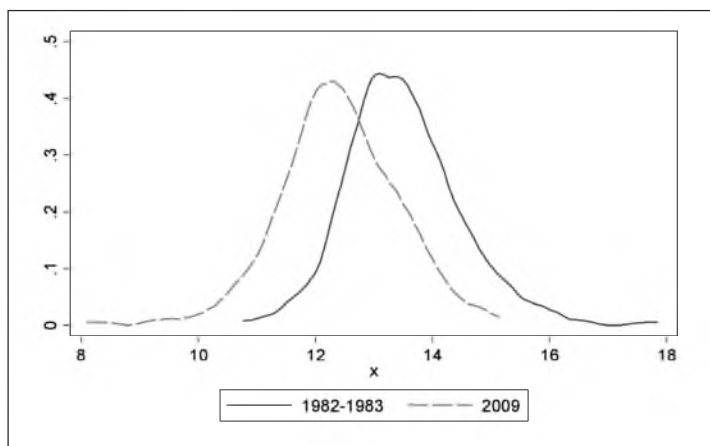
**Gráfico A.3.5**  
**Cambios en la distribución de ingresos - Yanamarca**  
**(deflactado por precios agrícolas)**



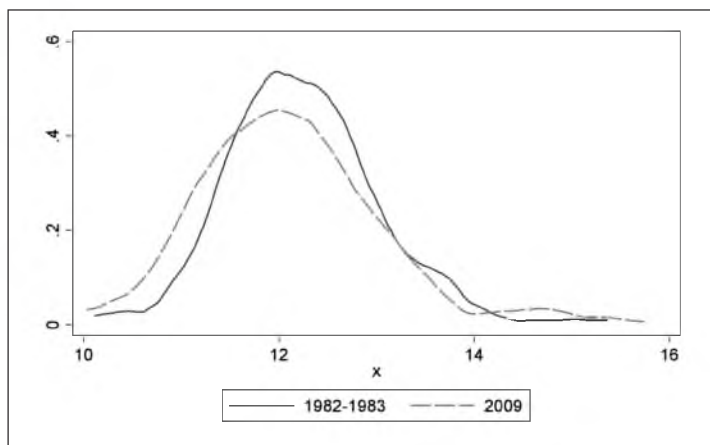
**Gráfico A.3.6**  
**Cambios en la distribución de ingresos - Pomacanchi**  
**(deflactado por precios agrícolas)**



**Gráfico A.3.7**  
**Cambios en la distribución de ingresos - Yanamarca**  
**(deflactado por costos agrícolas)**



**Gráfico A.3.8**  
**Cambios en la distribución de ingresos - Pomacanchi**  
**(deflactado por costos agrícolas)**





## ANEXO 4

## PRUEBAS DE SEPARABILIDAD DE LAS DECISIONES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO

## Anexo A.4.1

## YANAMARCA 1982-1983 - SEPARABILIDAD DE LAS DECISIONES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO

Variables	Finite mixture model		
	Grupo restringido	Grupo no restringido	Logit
Salario de mercado para peones agrícolas (mediana por centro poblado)	-0,0251 (0,0185)	-0,129* (0,0512)	-0,00458* (0,00194)
Tierra propia (hectáreas)	4,050 (4,765)	68,42*** (9,323)	0,0816 (0,320)
Ganado vacuno (número)	0,129 (1,950)	-7,818* (3,804)	0,0654 (0,143)
Educación del jefe de hogar (años)	-3,274* (1,529)	-15,17** (4,710)	0,236 (0,145)
Edad del jefe de hogar (años)	0,142 (0,364)	-3,261** (1,205)	0,0250 (0,0384)
Adultos en el hogar (número)	15,75* (7,682)	0 (0)	-1,080* (0,457)
Porcentaje de mujeres adultas en el hogar	-171,4** (58,06)	0 (0)	-0,00979 (4,838)
Ratio de dependencia	-50,74 (35,68)	0 (0)	-2,014 (3,019)
Jefe de hogar habla castellano	-70,72 (0)	0 (0)	16,92 (1,134)
Logaritmo de número de días de trabajo fuera de la chacra	-2,790 (3,126)	0 (0)	
Precio de la papa en el mercado (mediana por centro poblado)	-0,331* (0,129)	-0,115 (0,488)	0,0126 (0,0108)
Constante	380,0*** (65,24)	596,0** (186,1)	-11,52 (1,134)
Observaciones	131	93	38
Log likelihood	-694,3		
Chi2	123,1		
P	0		

1/ Errores estándar entre paréntesis.

2/ Niveles de significancia: \*\*\* p&lt;0,001; \*\* p&lt;0,01; \* p&lt;0,05; + p&lt;0,10.

3/ Variable dependiente: mano de obra familiar asignada al trabajo en chacra (jornales)

## Anexo A.4.2

### POMACANCHI 1982-1983 - SEPARABILIDAD DE LAS DECISIONES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO

Variables	Finite mixture model		
	Grupo restringido	Grupo no restringido	Logit
Salario de mercado para peones agrícolas (mediana por centro poblado)	1,514*** (0,148)	0,0589 (0,0394)	0,0501 (0,626)
Tierra propia (hectáreas)	24,91*** (3,756)	20,41** (6,629)	4,921** (1,555)
Ganado vacuno (número)	-12,98*** (2,029)	-0,352 (1,540)	-0,731+ (0,390)
Educación del jefe de hogar (años)	2,953+ (1,635)	1,065 (1,159)	-0,440 (0,323)
Edad del jefe de hogar (años)	0,832 (0,523)	-0,349 (0,245)	-0,0197 (0,0610)
Adultos en el hogar (número)	14,33*** (3,467)	0 (0)	1,459* (0,675)
Porcentaje de mujeres adultas en el hogar	-244,1*** (59,40)	0 (0)	6,715 (11,57)
Ratio de dependencia	25,05 (49,44)	0 (0)	9,158 (7,034)
Jefe de hogar habla castellano	-32,03** (10,10)	0 (0)	1,969 (1,830)
Logaritmo de número de días de trabajo fuera de la chacra	-24,54*** (3,848)	0 (0)	
Precio de la papa en el mercado (mediana por centro poblado)	-1,877*** (0,182)	0,0404 (0,0360)	-0,0150 (0,0151)
Constante	-0,595 (0)	4,350 (313,3)	-34,80
Observaciones	94	15	79
Log likelihood	-417,9		
Chi2	3248		
P	0		

1/ Errores estándar entre paréntesis.

2/ Niveles de significancia: \*\*\*  $p < 0,001$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*  $p < 0,05$ ; +  $p < 0,10$ .

3/ Variable dependiente: mano de obra familiar asignada al trabajo en chacra (jornales).

### Anexo A.4.3

## YANAMARCA 2008-2009 - SEPARABILIDAD DE LAS DECISIONES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO

Variables	Finite mixture model		
	Grupo restringido	Grupo no restringido	Logit
Salario de mercado para peones agrícolas (mediana por centro poblado)	-13,13*** (3,196)	22,35 (49,52)	0,327 (2,669)
Lejanía al principal mercado (minutos)	0,310*** (0,0201)	0,712** (0,276)	0,00572 (0,0167)
Tierra propia (hectáreas)	-11,99*** (0,411)	22,30** (7,891)	0,118 (0,355)
Ganado vacuno (número)	1,157*** (0,122)	1,193 (1,619)	-0,169 (0,104)
Experiencia en agricultura (años)	0,996*** (0,0474)	2,036** (0,629)	-0,0566+ (0,0344)
Educación del jefe de hogar (años)	3,500*** (0,103)	5,042** (1,572)	0,135 (0,0832)
Género del jefe de hogar (hombre = 1)	-25,61*** (1,222)	-6,970 (15,51)	0,262 (0,929)
Edad del jefe de hogar (años)	-0,729*** (0,0311)	-0,296 (0,643)	0,0723* (0,0365)
Adultos en el hogar (número)	4,830*** (0,440)	0 (0)	-0,603* (0,257)
Porcentaje de mujeres adultas en el hogar	11,37*** (2,437)	0 (0)	1,081 (1,864)
Ratio de dependencia	33,58*** (1,999)	0 (0)	-0,394 (1,563)
Etnicidad (lengua materna quechua del jefe de hogar = 1)	5,207*** (1,024)	0 (0)	0,614 (0,794)
Logaritmo de número de horas de trabajo fuera de chacra	2,118*** (0,364)	0 (0)	
Restringido por riesgo, precio o costos de transacción	11,48*** (0,956)	10,71 (10,05)	-2,063** (0,777)
Al menos una de las parcelas tiene título de propiedad	33,00*** (1,156)	-23,27 (15,08)	-0,562 (0,873)
Hogar no experimentó problemas de seguridad alimentaria	-17,41*** (0,732)	-7,698 (10,65)	-0,136 (0,565)
Precio de la papa en el mercado (mediana por centro poblado)	31,63*** (8,534)	-62,38 (124,9)	-3,072 (6,524)
Tierra no registra problemas de fertilidad	-3,319*** (0,617)	18,07+ (9,543)	-0,214 (0,544)
Porcentaje de PEA ocupada por centro poblado			-1,328 (1,816)
Constante	17,41** (6,479)	-57,74 (83,61)	-1,030 (5,234)
Observaciones	131	45	86
Log likelihood	-591,2		131
Chi2	6172		
p	0		

1/ Errores estándar entre paréntesis.

2/ Niveles de significancia: \*\*\* p<0,001; \*\* p<0,01; \* p<0,05; + p<0,10.

3/ Variable dependiente: mano de obra familiar asignada al trabajo en chacra (jornales).

### Anexo A.4.1

## POMACANCHI 2008-2009. SEPARABILIDAD DE LAS DECISIONES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO

Variables	Finite mixture model		
	Grupo restringido	Grupo no restringido	Logit
Salario de mercado para peones agrícolas (mediana por centro poblado)	31,97*** (8,244)	-48,76 (34,31)	1,181 (1,338)
Lejanía al principal mercado (minutos)	-0,0216 (0,0323)	-0,113 (0,161)	-0,000616 (0,00513)
Total de tierra (hectáreas)	11,55** (4,093)	-3,731 (8,433)	-0,981+ (0,581)
Cabezas de vaca (número)	-0,326 (1,104)	7,493 (5,495)	-0,104 (0,159)
Experiencia en agricultura (años)	-0,479+ (0,248)	-1,211 (1,815)	-0,0125 (0,0436)
Educación del jefe de hogar (años)	-0,386 (0,535)	-0,933 (2,415)	0,151+ (0,0873)
Género del jefe de hogar (hombre = 1)	-3,357 (11,29)	35,43 (35,56)	0,684 (1,251)
Edad del jefe de hogar (años)	0,359+ (0,204)	3,826* (1,591)	0,0780* (0,0379)
Adultos en el hogar (número)	4,210** (1,423)	0 (0)	-0,149 (0,235)
Porcentaje de mujeres adultas en el hogar	-47,45*** (12,96)	0 (0)	1,927 (2,195)
Ratio de dependencia	-3,820 (7,774)	0 (0)	-1,238 (1,295)
Logaritmo de número de horas de trabajo fuera de chacra	0,397 (1,752)	0 (0)	
Restringido por riesgo, precio o costos de transacción	-6,954* (3,396)	41,74* (19,21)	0,489 (0,542)
Precio de la papa en el mercado (mediana por centro poblado)	-22,62 (17,52)	40,36 (53,77)	-1,686 (2,176)
Tierra no registra problemas de fertilidad	-4,664 (2,952)	39,47* (18,65)	-0,389 (0,538)
Porcentaje de PEA ocupada por centro poblado			-2,446 (2,056)
Constante	12,25 (21,40)	-58,44 (81,29)	-2,194 (3,089)
Observaciones	167	108	59
Log likelihood	-809,5		
Chi2	87,40		
P	1,45e-08		

1/ Errores estándar entre paréntesis.

2/ Niveles de significancia: \*\*\* p<0,001; \*\* p<0,01; \* p<0,05; + p<0,10.

3/ Variable dependiente: mano de obra familiar asignada al trabajo en chacra (jornales).

## ANEXO 5

INDICADORES ALTERNATIVOS PARA DEFINIR  
EL NIVEL DE CAMPESINIZACIÓN

**Cuadro A.5.1**  
**YANAMARCA: INDICADORES DE UNA ECONOMÍA CAMPESINA**

Dimensión	1982-1983			2008-2009		
	Con 4	Con 5	Con 6/7	Con 3/4	Con 5	Con 6/7
	Rest.	Rest.	Rest.	Rest.	Rest.	Rest.
Escala y base tecnológica	0,98	0,98	0,98	0,99	0,99	0,99
Reproducción simple vs, acumulación	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	1,00
Grado de integración al mercado	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Separabilidad de las decisiones de consumo y producción	0,03	0,95	1,00	0,18	0,78	1,00
Relaciones comunales	0,03	0,07	0,32	0,04	0,07	0,15
Estrategias de diversificación	0,84	0,86	0,88	0,52	0,68	0,73
Poder y subordinación	0,05	0,08	0,52	0,14	0,29	0,84
<i>Grado de campesinización (cumplimiento simultáneo de las siete dimensiones)</i>	0,00	0,01	0,03	0,00	0,01	0,08
<i>Grado de campesinización (cumplimiento de al menos una de las siete dimensiones)</i>	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<i>Grado de campesinización (promedio simple a nivel de las siete dimensiones)</i>	0,56	0,70	0,81	0,55	0,69	0,81
<i>Grado de campesinización (promedio simple a nivel de los veinte indicadores)</i>	0,57	0,60	0,65	0,51	0,58	0,60

**Cuadro A.5.2**  
**POMACANCHI: INDICADORES DE UNA ECONOMÍA**  
**CAMPESINA**

Dimensión	1982-1983			2008-2009		
	Con	Con	Con	Con	Con	Con
	4	5	6/7	3/4	5	6/7
	Rest.	Rest.	Rest.	Rest.	Rest.	Rest.
Escala y base tecnológica	1,00	0,99	0,99	1,00	0,99	0,99
Reproducción simple <i>vs</i> , acumulación	0,99	0,99	0,99	0,98	0,98	0,98
Grado de integración al mercado	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Separabilidad de las decisiones de consumo y producción	0,00	0,29	0,88	0,15	0,89	0,99
Relaciones comunales	0,25	0,57	0,70	0,28	0,34	0,60
Estrategias de diversificación	0,77	0,80	0,81	0,65	0,70	0,72
Poder y subordinación	0,09	0,11	0,25	0,02	0,05	0,18
<i>Grado de campesinización (cumplimiento simultáneo de las siete dimensiones)</i>	0,00	0,02	0,08	0,00	0,00	0,05
<i>Grado de campesinización (cumplimiento de al menos una de las siete dimensiones)</i>	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<i>Grado de campesinización (promedio simple a nivel de las siete dimensiones)</i>	0,59	0,68	0,80	0,58	0,71	0,78
<i>Grado de campesinización (promedio simple a nivel de los veinte indicadores)</i>	0,64	0,67	0,71	0,60	0,64	0,67

**Cuadro A.5.3**  
**YANAMARCA [COTLEAR 1982-1983]: INDICADORES DE UNA**  
**ECONOMÍA CAMPESINA**

Variable	Con 4 restric.	Con 5 restric.	Con 6/7 restric.	Total de hogares
<i>Número de hogares</i>	31	179	44	254
<i>Porcentaje de hogares</i>	12%	70%	17%	100%
Educación del jefe de hogar (años)	5	6	7	6
Educación máxima alcanzada por el hogar (años)	8	8	8	8
Tierra disponible total (has.)	2,3	2,9	3,6	3,0
Tierra disponible en equivalente de tierra de riego (has.)	1,2	1,6	2,0	1,6
Tierra disponible de papa en equivalente de riego (has.)	0,5	0,7	1,0	0,7
Hato pecuario total (a precios constantes de 2009)	8.042	5.376	4.598	5.567
Ingreso total bruto (miles de soles de 1982)	3.878.499	6.413.545	10.200.000	6.751.565
Porcentaje de ingresos agropecuarios por actividad independiente	82%	85%	88%	85%
% Otros ingresos por actividad independiente	3%	5%	8%	5%
Porcentaje de ingresos salariales	12%	7%	4%	7%
Porcentaje de otros ingresos y transferencias	4%	3%	1%	2%

**Cuadro A.5.4**  
**YANAMARCA [DTR 2008-2009]:**  
**INDICADORES DE UNA ECONOMÍA CAMPESINA**

Variable	Con 3/4 restric.	Con 5 restric.	Con 6/7 restric.	Total de hogares
<i>Número de hogares</i>	85	92	31	208
<i>Porcentaje de hogares</i>	41%	44%	15%	100%
Educación del jefe de hogar (años)	8	8	11	8
Educación máxima alcanzada por el hogar (años)	10	10	12	10
Tierra disponible total (hectáreas)	0,8	1,2	1,6	1,1
Tierra disponible en equivalente de tierra de riego (hectáreas)	0,5	0,6	1,0	0,6
Hato pecuario total (a precios constantes del 2009)	4.140	4.695	2.582	4.153
Ingreso total bruto (nuevos soles)	7.616	10.050	13.707	9.600
Porcentaje de ingresos agropecuarios por actividad independiente	55%	57%	74%	59%
Porcentaje de otros ingresos por actividad independiente	3%	6%	1%	4%
Porcentaje de ingresos salariales	34%	24%	11%	26%
Porcentaje de otros ingresos y transferencias	8%	13%	14%	11%



**Cuadro A.5.5**  
**POMACANCHI [COTLEAR 1982-1983]:**  
**INDICADORES DE UNA ECONOMÍA CAMPESINA**

Variable	Con 4 restric.	Con 5 restric.	Con 6/7 restric.	Total de hogares
<i>Número de hogares</i>	16	83	51	150
<i>Porcentaje de hogares</i>	11	55	34	100
Educación del jefe de hogar (años)	4	4	4	4
Educación máxima alcanzada por el hogar (años)	6	5	6	5
Tierra disponible total (hectáreas)	0,9	1,2	1,5	1,3
Tierra disponible en equivalente de tierra de riego (hectáreas)	0,6	0,7	0,9	0,8
Tierra disponible de papa en equivalente de riego (hectáreas)	0,3	0,3	0,4	0,3
Hato pecuario total (a precios constantes de 2009)	3.229	3.752	4.998	4.120
Ingreso total bruto (miles de soles de 1982)	723.215	1.021.732	1.372.058	1.109.001
% Ingresos agropecuarios por actividad independiente	78%	83%	86%	83%
% Otros ingresos por actividad independiente	5%	6%	9%	7%
% Ingresos salariales	17%	8%	2%	7%
% Otros ingresos y transferencias	1%	3%	2%	2%

**Cuadro A.5.6**  
**POMACANCHI [DTR 2008-2009]:**  
**INDICADORES DE UNA ECONOMÍA CAMPESINA**

Variable	Con 3/4 restric.	Con 5 restric.	Con 6/7 restric.	Total de hogares
<i>Número de hogares</i>	62	84	76	222
<i>Porcentaje de hogares</i>	28	38	34	100
Educación del jefe de hogar (años)	7	7	7	7
Educación máxima alcanzada por el hogar (años)	9	10	9	9
Tierra disponible total (has.)	0,5	1,0	0,7	0,7
Tierra disponible en equivalente de tierra de riego (hectáreas)	0,3	0,5	0,4	0,4
Hato pecuario total (a precios constantes de 2009)	4.095	4.586	4.780	4.515
Ingreso total bruto (nuevos soles)	11.588	9.059	11.305	10.531
Ingresos agropecuarios por actividad independiente (%)	41%	50%	46%	46%
Otros ingresos por actividad independiente (%)	10%	10%	12%	11%
Ingresos salariales (%)	35%	28%	27%	30%
Otros ingresos y transferencias (%)	13%	13%	14%	13%



# DINÁMICAS RENTISTAS: TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES EN CONTEXTOS DE PROYECTOS DE GRAN MINERÍA<sup>1</sup>

*Gerardo Damonte*

## INTRODUCCIÓN

En la década de 1990 se inició un nuevo ciclo de expansión minera. La producción se multiplicó, y el valor de las exportaciones mineras se incrementó en más de mil por ciento. Este ciclo expansivo ha sido liderado por la gran minería y estuvo asociado a la entrada de corporaciones mineras y al inicio de megaproyectos en el Perú. Esta expansión fue también geográfica, pues incorporó nuevas zonas de los Andes a las dinámicas de exploración y extracción minera. Múltiples estudios han abordado desde distintos ángulos los efectos de este ciclo extractivo en la institucionalidad rural peruana actual (Bebbington 2007, Glave y Kuramoto 2007, Alayza 2007, Scurrah 2008, Salas 2008, Damonte 2008a, Gil 2009, De Echave *et al.* 2009, Damonte y Castillo 2010, Arellano 2011). Estos estudios nos muestran los múltiples impactos y respuestas sociales, como la constitución de movimientos sociales o la proliferación de conflictos sociales de diversa intensidad en el contexto del actual ciclo de expansión extractiva. El presente artículo busca aportar a esta literatura analizando las transformaciones que vienen sufriendo las organizaciones rurales directamente involucradas en los proyectos en relación con el desarrollo extractivo minero y, en especial, en el marco de los procesos de cambio general de las zonas rurales andinas.

---

1 Una versión preliminar de este artículo fue presentada y comentada por Julio Cotler en el marco de los Seminarios por los 30 años de GRADE. Los comentarios de Julio así como las preguntas del público asistente fueron de mucha ayuda para definir el enfoque definitivo del texto.

En particular, este artículo pretende responder las siguientes preguntas: ¿Cómo afecta la entrada de proyectos mineros a gran escala la organización rural en el Perú actual? ¿En qué medida los procesos de cambio institucional están asociados a cambios generales en la ruralidad andina y en qué medida son dependientes del desarrollo extractivo? Para responder a estas preguntas enfocamos nuestro análisis en dos de las organizaciones más representativas del espacio andino rural peruano: la comunidad y la ronda campesina.

Los estudios sobre los procesos de transformación institucional vinculados a ciclos extractivos tienen larga data. Los primeros trabajos buscaron analizar y comprender los procesos de destribalización y urbanización en las ciudades mineras que constituyen la franja de cobre de Zambia (Gluckman 1964). En los Andes, el foco de interés estuvo puesto en la transformación social de poblaciones indígenas y campesinas en proletarias mineras. El estudio de Flores Galindo (1974) sobre el desarrollo de Cerro de Pasco Cooper Corporation, el de Nash (1979) sobre la matriz campesina de la cultura chola de los mineros bolivianos, o el de Taussig (1980) sobre la manera conflictiva en que las poblaciones indígenas procesan el paso de un modo de vida precapitalista a uno capitalista y extractivo, son solo algunos ejemplos significativos. En todos estos estudios las organizaciones rurales y los sujetos campesinos se transformaban dramáticamente. Las tribus africanas o comunidades andinas fueron desestructuradas o relegadas de su función primordial de organizadoras de la vida social rural para dar paso al sindicato como base institucional más acorde a los nuevos modos de vida urbanos sustentados por la labor extractiva. Esta transformación institucional se entendió como un paso lógico a la previa transformación de los sujetos campesinos o indígenas en proletarios y/o urbanos al ser captados por millares para trabajar en las minas. El cambio institucional, entonces, se asoció con los de modo de vida: de uno “premoderno” rural a uno “moderno” como trabajadores mineros. Cambios, sin, embargo, no lineales y dependientes de la extracción, como lo muestra Ferguson (1999) décadas después, en su descripción de los procesos de re-ruralización y re-tribalización en Zambia durante la crisis de la industria minera al cerrarse dicho ciclo extractivo. Por ello se puede afirmar que el desarrollo minero de mediados del siglo XX conllevó una profunda transformación en el modo de vida y las bases institucionales de la población

rural, que pasó de campesina a proletaria y de rural a urbana, al menos mientras se mantuvo el apogeo extractivo.

Sin embargo, durante las últimas décadas los nuevos escenarios sociales nos obligan a revisar y repensar la problemática del cambio social asociado a la extracción. Ahora son las corporaciones multinacionales los principales actores en procesos de globalización económica e institucional de la industria extractiva. Se ha impuesto la extracción a gran escala, especializada y tecnificada, reduciendo de manera significativa la demanda de mano de obra local no calificada. Estas formas de extracción demandan más recursos —como agua y tierra— que mano de obra local, desplazando así el foco de interacción social del trabajo al acceso de recursos, y el de la política de los sindicatos a las comunidades que hacen uso de dichos recursos. Por ello, las dinámicas de extracción se enmarcan en una creciente competencia por los recursos, generalmente entre corporaciones mineras y poblaciones campesinas y/o indígenas. Asimismo, los campesinos o pueblos indígenas actuales no podrían ser catalogados como “premodernos”, puesto que sabemos que de uno u otro modo —y de manera creciente— son protagonistas de las dinámicas de sus sociedades nacionales. El objetivo del presente artículo es entender cómo la nueva realidad social y extractiva repercute en procesos de transformación en las organizaciones emblemáticas del Ande peruano.

El ensayo está dividido en tres secciones. En la primera se describen brevemente, y de manera paralela, los procesos de cambios socioeconómicos generales en ámbitos rurales, que constituirían una “nueva ruralidad”, así como los observados en zonas mineras. En la segunda sección se hace una descripción analítica de las dinámicas institucionales y de las políticas locales que surgen con el desarrollo de grandes proyectos mineros. En la última sección se identifican los procesos de transformación de la organización y representación política en contextos extractivos.

## 1. NUEVA RURALIDAD Y EXTRACCIÓN MINERA

Un primer tema de análisis se refiere a la paulatina integración económica entre los ámbitos urbanos y rurales del espacio andino. Este fenómeno se conoce como “nueva ruralidad” y tiene algunas características básicas. Una de ellas se refiere a

la expansión del espacio de producción económica de las familias campesinas. Los miembros de las familias se emplean cada vez más en actividades como el transporte o el trabajo asalariado en las ciudades, en detrimento de actividades consideradas tradicionalmente rurales como la agricultura y la ganadería. Así, la reproducción social de las familias depende de una multiplicidad de actividades tanto urbanas como rurales. Aquí no hablamos de procesos de migración y proletarianización, sino de diversificación de actividades. La familia campesina no abandona el campo: diversifica las actividades de sus miembros, ampliando su espacio de acción a los ámbitos urbanos.

Esto es posible gracias a la migración temporal o permanente de sus miembros, pero no implica necesariamente la disolución de la familia como unidad económica de producción. El mantenimiento y la ampliación de las redes sociales es una práctica común de las familias andinas. Son los lazos de parentesco sanguíneo o ceremonial los que sirven de red básica institucional sobre la cual se establecen las dinámicas económicas familiares. Los bienes producidos en el campo y la ciudad se transan y circulan siguiendo una estrategia relacional de integración con los mercados locales y regionales. Por ejemplo, una típica familia campesina va a buscar a un pariente o compadre transportista para que lleve o venda sus productos en la feria o mercado urbano; asimismo, buscará a otro para que le consiga casa o trabajo a sus hijos en la ciudad; los hijos devolverán los favores con trabajo y remesas, así como consiguiendo nuevos “contactos” con quienes seguir ampliando la red de oportunidades económicas. En síntesis, la familia campesina no se proletarianiza ni se quiebra, sino que se diversifica, multiplicando sus actividades (mercantiles y no mercantiles) y ampliando su radio de acción a las ciudades.

Esta integración económica entre el campo y la ciudad se ha facilitado con la mejora de la infraestructura y los servicios de transporte (carreteras, comunicaciones), acceso a educación (literalidad) y oportunidades de trabajo en ciudades intermedias. Luego de la crisis económica y el periodo de violencia vivido en las décadas de 1980 y 1990, en las pequeñas ciudades andinas la infraestructura y los servicios han mejorado de manera lenta pero sostenida. Las carreteras se encuentran en mejor estado; los medios de transporte, aunque con serias deficiencias en el servicio, se han multiplicado; mientras que los medios

de comunicación interpersonal, en particular el teléfono celular, han tenido un impacto significativo en la capacidad de coordinación a larga distancia entre los miembros de las familias campesinas.

La integración económica campo-ciudad también se relaciona con el crecimiento de las pequeñas ciudades andinas. La focalización de la inversión pública y el anhelo de mejores servicios en las zonas rurales se han traducido en crecimiento urbano. Las familias campesinas buscan mantener espacios propios en las ciudades que faciliten un constante movimiento urbano-rural de sus miembros. Esto se logra, generalmente, cuando algún(os) miembro(s) de la red familiar logra(n) comprar propiedades donde se acoge a los migrantes y visitantes. Así, la ciudad se convierte en un espacio vivencial y de aprendizaje para los miembros de las familias campesinas. La experiencia urbana se integra a la socialización, mientras que las familias campesinas se apropian de espacios urbanos.

La adquisición de una vivienda urbana no significa necesariamente el abandono de la casa rural, lo que genera el fenómeno de doble residencia. Se habla de doble residencia cuando un individuo o familia nuclear realiza sus actividades desde dos residencias sin otorgarle una clara prioridad a alguna de ellas. Esto es solamente posible si el individuo —o la familia— mantiene actividades paralelas en ambos espacios. En el caso de la doble residencia rural-urbana, esto implica mantener actividades económicas y no económicas (educativas, culturales o de ocio) tanto en el campo como en la ciudad. Si bien aún no se trata de un fenómeno masivo, el mantenimiento paralelo de una residencia urbana-rural puede verse como un claro reflejo de la nueva ruralidad.

Este proceso de ampliación de las redes económicas y sociales desde el campo hacia la ciudad ha mantenido en vez de reducir las enormes diferencias de nivel de vida entre los ámbitos urbanos y rurales. Como nos muestran las mediciones oficiales, la pobreza urbana solo se ha reducido drásticamente en algunas áreas urbanas, mientras que en áreas rurales su reducción ha sido menor<sup>2</sup>. Esto puede deberse a la mayor inversión pública en zonas urbanas; sin embargo, también puede explicarse por la priorización en la inversión urbana por parte de las familias rurales. Típicamente, una familia campesina utilizará sus activos rurales, como

---

2 El *Informe técnico: evolución de la pobreza 2001-2010* (INEI 2011) muestra que la pobreza rural bajó de 70% a 54% y la urbana de 37% a 19%.



por ejemplo, ganado, para asegurar el estudio, el trabajo o la residencia urbana de sus miembros. Así, la posible mejora económica de la familia campesina muchas veces se invierte en su urbanización.

En lo correspondiente a propuestas para esta “nueva ruralidad”, los trabajos desde la perspectiva de desarrollo territorial rural buscan encontrar soluciones para mejorar los niveles de vida en ámbitos rurales a partir del impulso a mercados desde una aproximación territorial. La propuesta se basa en una transformación productivo-institucional que ayude al productor rural a conectarse y consolidar mercados locales y regionales en un espacio territorial favorable, identificado a partir de dinámicas económicas, demográficas y culturales existentes: la idea es identificar los espacios territoriales que faciliten y potencien las dinámicas existentes. El desarrollo institucional de estos territorios permitiría una mejor integración del campo a la ciudad<sup>3</sup>. En este escenario, el crecimiento urbano sería el reflejo de un desarrollo integrado desde y para el campo, facilitando un crecimiento sostenido en las áreas rurales.

En lo concerniente a localidades mineras, los procesos asociados a la integración campo-ciudad se exacerban y toman un rumbo singular. En primer lugar, la aparición de una oferta de empleo minero, aunque limitada, genera una oportunidad económica significativa para la población local. Como consecuencia, las familias campesinas priorizarán el acceso a dicho empleo, en detrimento de las labores agropecuarias. Dada la enorme diferencia entre el jornal campesino tradicional, que oscila entre 10 y 15 soles, y el minero, que puede llegar a 50 soles, la labor agrícola se sacrifica ante la posibilidad de trabajar en la mina. Con el tiempo, la falta de jornaleros para el campo encarece el jornal, lo que aumenta el costo de producción agrícola y genera, con ello, que muchos productores con acceso al empleo minero decidan dejar de producir su tierra. Si a esto le sumamos la cantidad de terreno que cambia de vocación productiva de agrícola a minera, tenemos que la producción agrícola local tiende a decrecer. Sin embargo, la minería actual no proletariza a las familias campesinas, como lo hacía la minería del siglo XX, por el sencillo hecho de que el empleo que ofrece es limitado (en

---

3 Teniendo como base el trabajo de Schejman y Berdegué (2004), existen un conjunto de documentos sobre las dinámicas de desarrollo territorial rural que aguardan publicación. Véase <[http://www.rimisp.org/proyectos/seccion\\_adicional.php?id\\_proyecto=180&id\\_sub=183](http://www.rimisp.org/proyectos/seccion_adicional.php?id_proyecto=180&id_sub=183)>. Consulta: 1 de diciembre del 2011.

número de puestos de trabajo) y generalmente temporal. Las familias campesinas buscan acceder al empleo minero, relegando la labor agrícola, pero no dejan de ser campesinos empleados temporalmente como asalariados. Lo que se produce es un proceso de des-campesinización selectiva cuyo eje de acumulación se traslada de la producción agrícola al empleo minero.

La aparición del empleo minero y el decrecimiento de la producción agrícola originan procesos de monetización de la economía local y mayor diferenciación social. La capacidad de consumo de aquellas familias con miembros empleados en la mina crece significativamente. Como la oferta de productos locales decrece, los artículos importados, más costosos, aumentan. Esto genera la aparición de un segmento de la población local que accede a más y mejores productos, mientras que las familias sin miembros empleados en la mina ven decrecer su nivel de vida ante el proceso inflacionario.

La minería también facilita un rápido desarrollo urbano local, pero dependiente de una actividad no agrícola: la minería. La entrada de la minería conlleva mejoras en la infraestructura y crecimiento poblacional acelerado por la inmigración. Las empresas mineras y el gobierno local, gracias al canon, generan recursos que se canalizan sobre todo en la mejora de la infraestructura y los servicios locales urbanos. Asimismo, la oferta de empleo, tanto en la mina como en nuevas construcciones y servicios, supone un proceso de inmigración al centro urbano más cercano a la operación minera. Las redes familiares que se expandieron hacia centros urbanos regionales ahora sirven para canalizar una migración temporal o permanente de retorno con el fin de aprovechar la oportunidad de empleo local. Sin embargo, esto no quiere decir que las familias campesinas prioricen la inversión local. En las localidades se prioriza el consumo, mientras que la inversión se sigue destinando a centros urbanos típicos (grandes ciudades de la costa), porque se consideran más “sostenibles”. La minería actual no produce, como antaño, ciudades campamentos, sino un desarrollo urbano moderado de pequeños centros agrícola-mineros, impulsado en gran medida por los recursos que genera la actividad minera.

En los escenarios mineros actuales se aprecian formas de integración campo-ciudad con un signo distinto. La localidad se urbaniza, pero no con el impulso de las familias campesinas. Los espacios rurales con minería se urbanizan en estrecha

vinculación del desarrollo minero y con dependencia de este. En términos de desarrollo territorial, las minas originan un nuevo foco de atracción económica pero no necesariamente territorios de desarrollo, puesto que no se basan en dinámicas socioeconómicas preexistentes. Se trata de procesos dependientes de la actividad minera que, más que articular el desarrollo, lo concentran prefigurando un nuevo escenario de desarrollo de enclave. Por ello, el desarrollo territorial con minería debería incorporar esta actividad a territorios mayores como parte de dinámicas regionales preexistentes. En este sentido, la inversión privada y pública, así como el canon, deberían enfocarse en dichos territorios regionales más que en las localidades productoras.

## **2. EMPRESAS CORPORATIVAS Y ORGANIZACIONES RURALES EN CONTEXTOS DE GRAN MINERÍA**

Un segundo tema de análisis se refiere a las transformaciones que experimentan tanto las principales organizaciones como las formas de representación política en contextos de desarrollo extractivo. Para comenzar, describiremos las características de los principales agentes de extracción en el ciclo minero actual: las corporaciones mineras multinacionales. Luego, describiremos las principales organizaciones de los ámbitos rurales andinos del Perú: la comunidad y la ronda campesina.

### **2.1. Las corporaciones mineras multinacionales**

Las corporaciones han sido las protagonistas del actual ciclo de expansión minera que se inició en 1993. Las corporaciones como Río Tinto, BHP Billiton o Rio do Vale Doce son conglomerados de empresas de extracción, transporte y procesamiento de minerales articuladas verticalmente en un conglomerado corporativo. Típicamente, las corporaciones tienen un capital multinacional, desarrollan proyectos en más de un continente y mantienen presencia legal en más de un territorio nacional, por lo que en la práctica no son reguladas en su totalidad por gobierno alguno. Un puñado de corporaciones mineras maneja la mayoría de grandes proyectos mineros en el orbe, habiendo logrado dominar el

mercado global de minerales gracias a un agresivo proceso de concentración de capital por fusión y compra de empresas mineras. Casi la totalidad de las grandes corporaciones mineras globales tienen operaciones en el Perú.

El éxito de estas empresas se relaciona con su capacidad para reestructurar su sistema productivo, el sostenido aumento del precio de los metales y la posibilidad de expandirse a países del tercer mundo. Desde principios de la década de 1980 los sistemas de extracción, procesamiento y transporte de mineral se han tecnificado, mientras que las escalas de extracción se han incrementado; paralelamente, la demanda de mano de obra —en particular de la no calificada— decrecía ostensiblemente. Las nuevas grandes minas necesitan maquinaria costosa, gran cantidad de agua y tierra y solo un millar de trabajadores, en su mayoría altamente capacitados.

Como resultado, los costos de producción (sobre todo los laborales) decrecieron sistemáticamente. Esto, unido al aumento de los precios internacionales de los metales —fruto de la creciente demanda de las economías emergentes, en particular de China—, posibilitó que las ganancias de las minas en producción se multiplicaran, y que se volvieran rentables yacimientos antes poco atractivos por sus costos de extracción.

En esta coyuntura favorable, las corporaciones expandieron geográficamente sus operaciones hacia el sur del planeta, y en particular hacia América Latina. Las reformas estructurales implementadas en los países de este continente desde mediados de la década de 1980 facilitaron la entrada de esas multinacionales mineras en sus territorios. En particular, las políticas de estabilidad, exoneración tributaria y flexibilización laboral crearon un escenario conveniente para la inversión y expansión de la gran minería corporativa multinacional.

En el plano social, la gran minería ya no puede ofrecer empleo masivo como antaño; debido a esto y a la flexibilización del mercado laboral, los sindicatos han perdido importancia y fuerza política. Sin embargo las nuevas grandes minas necesitan recursos como agua y tierra, que en el Perú son generalmente utilizados por familias o comunidades campesinas o indígenas. Por ello las corporaciones multinacionales, junto con organismos multilaterales de financiamiento como el Banco Mundial, crearon protocolos de responsabilidad social para lidiar con las competencias por recursos y los múltiples retos que conlleva el desarrollo extractivo en zonas pobres del planeta.

Así nace el concepto de responsabilidad social corporativa (RSC), que sirve como marco a un conjunto de protocolos de comunicación y formas de intervención desarrollista que cada corporación busca establecer e implementar en los países donde se asienta, con el fin principal de evitar conflictos. La RSC se puede entender, en términos simples, como un conjunto de mandatos y prácticas sociales conducentes a facilitar el devenir pacífico de las operaciones extractivas, aunque en algunos casos las empresas pueden adquirir un compromiso de desarrollo regional y nacional, siempre y cuando este se asocie al desarrollo extractivo que ellas impulsan.

El peso de las políticas de RSC en determinado país y operación estará directamente relacionado con la política social de la corporación en cuestión y con el tipo de presencia efectiva del Estado nacional en asuntos de desarrollo y regulación social. Desde la década de 1990 los sucesivos gobiernos peruanos han venido apostando por una política minera que relegaba la intervención estatal tanto en la producción como en la regulación social. Así se incentivaron las relaciones bilaterales directas entre empresas y poblaciones locales, con mínima participación estatal. En la práctica, esto condujo a una privatización de la responsabilidad social que determinó que las empresas y sus políticas de RSC definieran las reglas de juego.

En el Perú tenemos un espectro amplio y diverso de empresas y políticas de RSC, aunque solo las corporaciones más importantes han intentado realmente llevar a la práctica, de manera programática y sostenida, sus enunciados de responsabilidad social. Por ello cada gran proyecto minero se convierte en un experimento singular de formas de relación social entre población local y empresa. Si bien los discursos de RSC son similares, las maneras en que las empresas los implementan y las poblaciones los instrumentalizan o rechazan terminan siendo particulares en cada operación.

A pesar de esta multiplicidad de casos específicos, podemos establecer ciertos procesos comunes. En el frente interno, las empresas han tenido que desarrollar su área social, creando nuevas unidades organizacionales y contratando más personal especializado en temas sociales. En la actualidad la mayoría de grandes empresas dividen su área social en dos: la unidad de relaciones comunitarias, encargada de las negociaciones cotidianas por tierras, accesos y reclamos; y la unidad de desarrollo comunitario, para impulsar proyectos de desarrollo. Para esta última existen hasta tres modelos de ejecución: directa, indirecta vía contratos

con terceros e indirecta vía fundación (Damonte 2008b).

Por lo anterior entendemos que el desarrollo de un gran proyecto extractivo genera una dinámica social (política, económica y cultural) nueva que definitivamente acarreará cambios en la vida social local. Cuando una corporación multinacional llega a una localidad a desarrollar un proyecto extractivo, se convierte en un actor clave. Si llega a ser el principal agente de desarrollo en el marco de políticas de RSC con anuencia de un aparato estatal que resigna su responsabilidad social, su influencia crecerá de manera desproporcionada. Como veremos más adelante, este poder mal utilizado puede llevar a la coaptación o destrucción del tejido organizativo rural local.

## **2.2. Las comunidades campesinas**

Las comunidades campesinas agrupan a un conjunto de familias campesinas que usufructúan de manera organizada los terrenos de propiedad comunal. La mayor parte de las comunidades cuentan con varios tipos de tierras que usufructúan de manera diferenciada. Las comunidades tienen sus propios dirigentes (junta comunal y presidente de la comunidad), elegidos en asamblea, y así se constituyen en espacios de autogobierno y reproducción social<sup>4</sup>.

La existencia de la comunidad responde a la tradición histórica de manejo organizado de recursos comunes en los Andes. La fortaleza y legitimidad de la organización comunal está vinculada a la reproducción de un conjunto de prácticas agropecuarias que buscan maximizar el aprovechamiento de la tierra, el agua y demás recursos considerados propios. Más allá de diferenciaciones sociales internas y de la enorme diversidad de comunidades campesinas, el mandato político de esta organización siempre se ha referido a asegurar el acceso y control de los recursos colectivos. Así, la defensa de la tierra se constituyó históricamente en la principal bandera de movilización de las comunidades.

Sin embargo, los procesos socioeconómicos comprendidos en la llamada “nueva ruralidad”, como el mayor trabajo urbano y la doble residencia, han

---

<sup>4</sup> Existe una amplia bibliografía sobre comunidades campesinas. Entre otros estudios podemos ver Diez (1999) y Castillo *et al.* (2007).

impactado en la base agropecuaria que sustenta la legitimidad y participación comunal. Las familias campesinas dependen cada vez menos del campo y, por ende, de la organización comunal para su subsistencia. En la gran mayoría de comunidades la participación en faenas comunales ha disminuido y en algunas ha desaparecido. En este contexto, el eje de la cohesión comunal se ha desplazado de lo económico a lo político. La comunidad sigue siendo un espacio legítimo y funcional de autogobierno y representación. Este cambio se ha reflejado en las elecciones comunales, cuando, al momento de elegir representantes, se privilegia el grado de educación y experiencia urbana antes que el conocimiento agrícola. La labor del presidente de comunidad en la actualidad se vincula más con la coordinación y negociación con agencias estatales, organizaciones no gubernamentales y empresas, que con la conducción de un trabajo agropecuario que cada vez más se organiza exclusivamente de manera familiar.

Las comunidades, sin embargo, no han logrado mantener federaciones sólidas que les permitan tener una presencia política unitaria a nivel regional. La Confederación Campesina del Perú (CCP) y la Confederación Nacional Agraria (CNA), que tuvieron un importante rol en las movilizaciones campesinas pre y post reforma agraria, han perdido parte de su capacidad de representación y movilización. El agotamiento del discurso de lucha por la tierra luego de la reforma agraria, la guerra interna, así como los serios problemas de debilidad institucional comunes en la incipiente sociedad civil peruana, pueden verse como las causas más notorias de la fragmentación y falta de liderazgo regional de estas organizaciones. En la última década, la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) buscó articular nuevamente a las comunidades sobre la base de un nuevo discurso que desplazaba el foco reivindicativo de la tierra a los recursos naturales, y posteriormente a los derechos territoriales indígenas, pero el esfuerzo no logró constituir una representación regional y/o nacional significativa.

### **2.3. Las rondas campesinas**

La ronda campesina es una organización relativamente nueva que agrupa a miembros de familias de pequeños propietarios en cuadrillas de autodefensa. Las rondas post reforma agraria nacieron en Chota para llenar el vacío de autoridad

dejado por los hacendados y no cubierto por el Estado; de allí se expandieron, principalmente en la región de Cajamarca. Durante la guerra interna el gobierno organizó comités de autodefensa contra Sendero Luminoso en las zonas de conflicto, basándose en la experiencia de las rondas, pero fueron las rondas tradicionales y no los comités las que se mantuvieron organizadas acabado el conflicto. En Cajamarca y regiones aledañas, donde la propiedad y organización comunal es poco frecuente, la gran mayoría de caseríos han creado su base de ronda masculina y, en algún caso, también femenina<sup>5</sup>.

Las organizaciones ronderas constituyeron sus estatutos de autogobierno y crearon sus propios códigos y procedimientos de justicia. Esta autonomía desafiaba la autoridad del Estado en la administración de justicia, por lo que el gobierno promulgó la ley de rondas, que busca integrar a esta organización al sistema de justicia nacional. En la actualidad, el acatamiento de esta ley por parte de las rondas es parcial, puesto que se considera que la “justicia rondera” es más efectiva que la estatal, pero no se quiere generar un conflicto directo con la autoridad nacional.

Si bien la ronda nace en la década de 1970 como una organización local de autodefensa contra el abigeato ante la retirada de los hacendados y la ausencia del Estado, su rol social evoluciona con los años y adquiere nuevas tareas de representación. En la década de 1980 asume la tarea de administrar justicia, y con ello se crean los procedimientos de la “justicia rondera”. En los años noventa las bases de ronda asumen el rol de representar políticamente a las familias campesinas agrupadas en los caseríos ante las autoridades del Estado y los agentes de desarrollo públicos y privados. En la década siguiente se incorporó a su labor la defensa de los recursos locales ante la entrada de empresas extractivas. Así, la ronda se constituye en el primer referente de representación colectiva campesina en los Andes del norte del Perú.

Las primeras bases de rondas fueron impulsadas por profesores de escuela vinculados a partidos de izquierda. Estas bases se articularon en zonales y en una federación nacional de rondas vinculada al sindicato de maestros. Desde entonces, la intervención estatal, la guerra interna y el surgimiento de liderazgos alternos

---

5 Existe una creciente bibliografía sobre las rondas campesinas. Entre otros estudios, sugerimos revisar los de Starn (1999) y Pérez (1997).



han debilitado esta organización. En la actualidad existen dos organizaciones regionales de rondas en Cajamarca: la federación y el comité de rondas, que compiten por agrupar a la mayor cantidad de bases. Sin embargo, como en el caso de las comunidades campesinas, la fortaleza institucional termina en el ámbito local. Las organizaciones regionales se encuentran en competencia y divididas internamente en facciones políticas, lo que debilita su capacidad de movilización. Si bien las rondas de distinta adscripción coordinan para la solución de problemas puntuales, su cooperación es circunstancial y su ámbito de unidad en la acción no va más allá del nivel distrital o provincial, siendo excepcional una movilización a nivel regional.

### **3. CORPORACIONES Y COMUNIDAD: ENCUENTROS Y DESENCUENTOS EN DOS MOMENTOS DISTINTOS DEL DESARROLLO EXTRACTIVO**

La entrada de emprendimientos extractivos a gran escala en el ámbito de comunidades y rondas campesinas en el Perú ha catalizado varios procesos de cambio institucional, que pueden agruparse en dos fases temporales. La primera fase, concerniente a las etapas de exploración y primeros años de explotación (hasta que comienzan a hacerse efectivas las transferencias de los fondos del canon), está marcada por una compleja y tensa relación entre comunidades o rondas y empresas. La segunda fase incorpora a los municipios receptores de canon al centro del espectro político.

#### **3.1. Primera fase: negociaciones por tierra y agua**

En los siguientes párrafos describiremos las dinámicas sociales observadas cuando son las comunidades o rondas localizadas en el centro del proyecto minero las que comparten el protagonismo político con la empresa.

Los últimos gobiernos nacionales, siguiendo una política que prioriza el incentivo a la inversión privada, creyeron conveniente dejar a la iniciativa privada el establecer los marcos normativos sociales para el desarrollo de

proyectos extractivos. Así, las transacciones y los acuerdos entre empresas y comunidades no se encuentran reguladas por el Estado, mientras que la presencia de la autoridad del Estado central ha sido llamativamente escasa en los grandes proyectos mineros. Más allá de su participación en audiencias públicas convocadas para la aprobación de estudios de impacto ambiental, los representantes del Estado central no han tenido una presencia efectiva en los múltiples intercambios y conflictos que conlleva la implementación de un proyecto minero a gran escala. Las reglas de juego se han establecido en la marcha, a partir de la política corporativa de la empresa de turno y la capacidad de movilización o negociación de las comunidades involucradas. Generalmente la empresa ha mantenido el apoyo del Estado, mientras que un conjunto de organizaciones no gubernamentales han servido de consejeros a las comunidades.

Debemos tener en cuenta que la primera prioridad para el comienzo de un proyecto minero es lograr el acceso a la tierra, con el fin de explorar y construir la infraestructura para la operación minera. En concordancia, la empresa buscará establecer una estrategia que le permita un acceso irrestricto a la cantidad de tierras necesaria para su operación. La naturaleza violenta o negociadora de esta estrategia dependerá de las políticas corporativas específicas de la empresa involucrada, de la capacidad de su equipo social y, a veces, de la capacidad de escrutinio de organismos nacionales e internacionales. Esta primera etapa de negociación termina por lo general con la compra o alquiler de tierras por lapsos de cinco a diez años, mientras que los acuerdos, cuando se consiguen, son el resultado de procesos que alternan periodos de enfrentamiento y negociación (véase el gráfico 1). Cabe tener en cuenta que, luego de la negociación, las comunidades o familias involucradas perderán el acceso a las tierras vendidas o negociadas, lo que restringirá su capacidad productiva agropecuaria.

Gráfico 1



En el caso de las comunidades, el proceso mismo de llegar a estos primeros acuerdos ha sido particularmente desgastante para las autoridades y la organización comunal. Por un lado, las autoridades generalmente son acusadas de corromperse en las negociaciones de venta o alquiler de tierras, lo que genera muchos reemplazos y desconfianza en el aparato directivo comunal. Por otro lado, las familias comuneras compiten por los beneficios de la venta o el alquiler de tierra comunal. Estos hechos incentivan la agudización de luchas entre facciones/familias al interior de las comunidades, produciéndose en muchos casos un fraccionamiento de la comunidad. Lo más común es que el sector comunal más afectado decida escindirse de la comunidad madre, con el fin de negociar y recibir de manera directa las compensaciones correspondientes. Por ello, durante las negociaciones por tierra los conflictos comunes no solamente enfrentan a la empresa con las comunidades sino también a las distintas comunidades, sectores o inclusive familias al interior de las comunidades.

Sin embargo, las comunidades que logran mantener cierta cohesión y negocian en términos socialmente aceptables el acceso a sus tierras logran una visibilidad y prestigio económico y político regional (Damonte 2008c). En todas las grandes operaciones mineras, las comunidades campesinas se han convertido en actores económicos, sociales y políticos fundamentales, al menos en el ámbito distrital. Esto es especialmente significativo en lugares donde las comunidades

habían sido históricamente relegadas del juego político por las élites políticas urbanas locales. En estos casos, como en el distrito de San Marcos-Huari, las comunidades han irrumpido en la escena política electoral con candidatos campesinos que han triunfado en las elecciones municipales (Salas 2010).

Cuando el proyecto minero se encuentra en ámbito de rondas, el papel de estas organizaciones es indirecto, puesto que la tierra es propiedad de familias y no comunal. En los escenarios estudiados, las rondas sirven como intermediarios o soporte político allí donde las familias consideran que las transacciones por la tierra no están siendo llevadas a cabo de manera correcta, o cuando acusan presión para vender por parte de la empresa. Sin embargo las rondas, en su rol de representación política colectiva, mantienen siempre una actitud de escrutinio ante las acciones de la empresa. Así, las rondas juegan un rol político de suma importancia, aunque no necesariamente representen de manera directa a las familias en las transacciones de sus tierras.

Como en el caso de las comunidades, las rondas se enfrentan y negocian con las empresas. En este proceso, las rondas asumen un discurso de protección de los recursos naturales de la localidad, cuando no de la provincia, reclamando precauciones ambientales pero, sobre todo, beneficios tangibles para las familias ronderas; en particular, trabajo. Cuando las negociaciones se quiebran, devienen enfrentamientos que pueden ser particularmente violentos. En estos casos, la empresa y el Estado buscan cuestionar o debilitar a las rondas acusándolas de un uso ilegal de la fuerza. Aquí también los dirigentes ronderos son muchas veces acusados de coludirse con la empresa, lo que genera presión sobre la institucionalidad rondera.

Terminadas las negociaciones por el acceso a la tierra, cuando el proyecto se viabiliza, las comunidades o rondas comienzan un periodo de tensa convivencia con la empresa. Este periodo está marcado por la paulatina implantación de un nuevo orden local que incorpora las reglas de juego llevadas por las empresas. Este nuevo orden empresarial se traduce en un conjunto de reglas de convivencia implantadas por la empresa y muchas veces resistida por la población local. Estas reglas incluyen protocolos de seguridad y de comunicación, así como formas de acceso a empleo o programas sociales. La empresa se convierte, con anuencia de un Estado poco visible, en el actor político y económico local más poderoso, con

capacidad para asumir roles de control y gestión pública. Las reglas de convivencia se plantean desde la empresa, aunque por lo general negociadas de alguna manera, principalmente con comunidades o rondas, para que resulten viables.

Esta convivencia puede darse en dos escenarios no excluyentes. Un primer escenario es el de continuo enfrentamiento y negociación. Aquí, la empresa genera un conjunto de alianzas con algunos líderes y sectores de la población y se enfrenta sistemáticamente a otros. El resultado es un equilibrio de poder que neutraliza la oposición, en el contexto de constantes conflictos.

Un segundo escenario es el de la absorción de las fuerzas sociales locales, rondas o comunidades, dentro de la lógica de la operación minera, como proveedoras de fuerza de trabajo o servicios. La organización comunal o rondera se transforma, adecuándose a las necesidades de la operación. Los conflictos son menos frecuentes y, en el mejor de los casos, los procedimientos y las reglas del régimen corporativo son transparentes. En ambos escenarios surgen nuevos liderazgos y discursos, en un contexto de cambios sociales, económicos y culturales significativos.

En resumen, la presencia de empresas extractivas a gran escala produce tres fenómenos locales referentes a las formas de representación local en esta primera fase. En primer lugar, genera que las comunidades o rondas campesinas, generalmente marginadas, adquieran una visibilidad y el protagonismo mayor en la política distrital y provincial. En segundo lugar, exacerba la competencia y el fraccionamiento tanto entre comunidades o rondas como al interior de las mismas; la posición frente a la operación es causa de conflictos y en algunos casos hasta de la fragmentación de las organizaciones rurales locales. Por último, la implantación de regímenes corporativos transforma la naturaleza de las organizaciones y las formas de representación locales, al insertarlas en la lógica del proyecto extractivo.

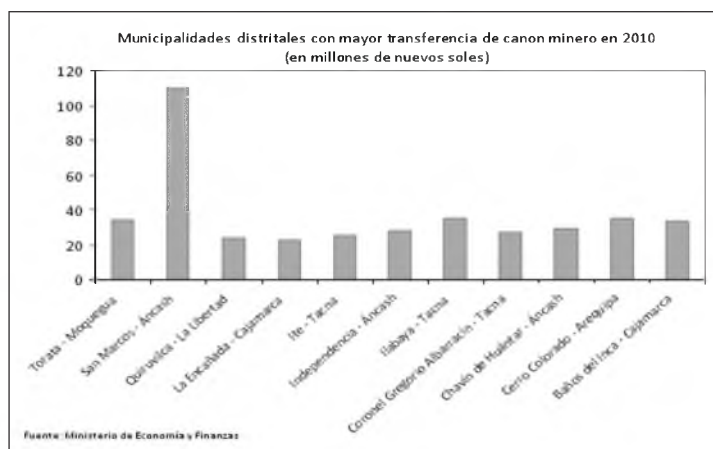
La primera fase termina cuando se hacen efectivas las primeras transferencias del canon, hecho que desplaza el foco político de las comunidades hacia los gobiernos locales. Hasta este momento los gobiernos municipales han jugado un rol político relevante en la medida en que han participado en los conflictos y negociaciones entre las comunidades o rondas y la empresa. A partir de ahora los gobiernos locales tendrán un mayor peso político en relación con el proyecto extractivo.

### **3.2. Segunda fase: transformaciones por las rentas mineras**

Gracias a los recursos del canon los gobiernos locales se convierten en protagonistas políticos en contextos de desarrollo extractivo. La manera en que se comporte este actor dependerá de las características de las fuerzas políticas que asuman su gobierno; es decir, de las fuerzas políticas que logren ser elegidas. Por ejemplo, Salas (2010) nos describe cómo la llegada a la alcaldía de una facción política nueva trasladó el foco de atención municipal lejos de las comunidades asentadas en el centro extractivo hacía una zona periférica del distrito antes marginalizada. Así, el espacio político se amplía e integra a nuevos actores y facciones que pueden entrar en pugna por el proyecto minero y sus rentas en ámbitos distritales, provinciales y hasta regionales.

Cualquiera sea el matiz de las autoridades ediles en localidades con presencia de extracción a gran escala, el municipio adquiere preponderancia política. La cantidad de recursos que el Estado entrega a estas localidades es inmensamente superior a la de los distritos rurales no productores de minerales (véase el gráfico 2). En un ejemplo extremo, el distrito productor de San Marcos recibió más de 110 millones de soles solo por concepto de canon minero en el 2010, aproximadamente 8000 soles per cápita cuando un distrito no productor difícilmente se acerca a una renta estatal de 1000 soles per cápita. Como consecuencia, los municipios mineros tienen la capacidad de generar empleo y mejorar la infraestructura local de manera significativa, convirtiendo al distrito en un centro de atracción de inmigrantes. Así, el municipio se convierte en el eje de procesos de cambio con un marcado sesgo urbano. Un efecto ligado a estos procesos es la multiplicación de centros poblados; es decir, de caseríos (dentro o fuera de comunidades) que buscan y adquieren un estatus de centro poblado en el ámbito distrital.

Gráfico 2



En las últimas elecciones regionales realizadas en el Perú (2010) se reafirmó la tendencia hacia la dispersión política del voto entre un conjunto de partidos y frentes regionales. Asimismo, se observa que la población rural —y no solo rural— vota por personas más que por ideologías, programas o partidos; por ello, es común que las mismas personas postulen con diferentes listas en elecciones sucesivas. Sin embargo, el perfil del candidato exitoso en las localidades estudiadas ha variado. Si antes se trataba de líderes campesinos o personalidades locales, ahora muchos votantes prefieren al emprendedor: el empresario de éxito que organiza una campaña costosa con fiestas y dádivas a sus potenciales seguidores. Así, más que facciones políticas, se crean redes de clientela alrededor de los candidatos considerados “más exitosos” en términos personales.

En zonas mineras el escenario es similar en varios aspectos, pero tiene una diferencia sustancial: el discurso y el programa político están dominados por el tema extractivo; los candidatos se ubicarán en el espectro político local de acuerdo con su posición ante la operación extractiva. En este sentido, los candidatos de las comunidades o rondas directamente involucradas en la operación adquieren protagonismo, puesto que pueden mostrar una mayor experiencia en lidiar con la empresa. Asimismo, en zonas mineras la cantidad de candidatos y denuncias por corrupción contra las autoridades vigentes se multiplica, lo que convierte

las elecciones en distritos mineros en un espectáculo con la operación minera como temática central.

En resumen, en la segunda fase de la entrada de emprendimientos extractivos se produce un proceso de municipalización de la política y la representación. El liderazgo comunal o rondero se ve desplazado, en términos institucionales, por el municipio. Esto no quiere decir que los líderes comuneros o ronderos pierdan vigencia, sino que ahora el espacio de lucha política se centra en los municipios. Los líderes de organizaciones rurales se presentan —y en varios casos acceden— al gobierno municipal. Por lo tanto, en estos contextos la municipalización de la política también implica una campesinización de la misma.

#### **4. NUEVA RURALIDAD Y GRAN MINERÍA: PROCESOS DE CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA ACTUALIDAD**

A partir de las dinámicas socioeconómicas descritas, podemos identificar al menos tres procesos de cambio. El primero nos muestra una des-campesinización económica de las familias comuneras o ronderas que, sin embargo, no se proletarianizan. La inflación local y la oportunidad de empleo minero agudizan el proceso, más o menos común en nuestro país, de priorización del empleo urbano sobre las labores agropecuarias. Sin embargo, los sistemas actuales de empleo minero evitan la formación de una masa proletaria. Como resultado, se constituye una masa de desempleados a la espera de oportunidades en la localidad o fuera de ella.

Las redes familiares campesinas son particularmente útiles en estos contextos extractivos. Por un lado, los residentes aseguran políticamente los posibles puestos de trabajo sobrantes, para sus familiares emigrados que emprenden el camino de retorno. Por otro lado, los “contactos” urbanos les servirán para aprovechar mejor las oportunidades de trabajo en la operación minera, y les brindarán, además, la posibilidad de invertir en las ciudades los excedentes generados gracias a dicho trabajo.

En un contexto post *boom* minero, lo más probable es que las redes familiares sirvan para canalizar la emigración de la población joven hacia mejores mercados de trabajo. La familia campesina diversifica y prioriza —pero difícilmente abandona— una actividad o espacio potencial de reproducción económica



futura. Así, la no proletarización de las familias campesinas puede ser también una ventaja en contextos de inestabilidad.

El segundo proceso es el de urbanización. Si bien puede observarse no solo en contextos mineros, en este tipo de escenario es particularmente acelerado y dependiente de una sola actividad: la extractiva. El impulso urbanístico se da a partir de dos ejes: la población que inmigra en busca de trabajo, la cual demanda servicios (alojamientos, restaurantes, telefonía móvil), y la inversión estatal-municipal, principalmente con fondos del canon. Sin embargo, en muchos casos los trabajadores mineros prefieren invertir fuera de la localidad, en espacios urbanos más sostenibles a largo plazo. Como consecuencia, las urbes extractivas son más espacios de consumo que de inversión familiar.

El desarrollo urbano en estos contextos no es el reflejo del desarrollo territorial de actividades productivas, como se esperaría en las actuales propuestas de desarrollo, sino el reflejo de una actividad y renta extractiva focalizada y finita. La actual forma de distribución del canon no hace sino agudizar este problema de sostenibilidad. Si se busca un desarrollo sostenible, el canon debería distribuirse de acuerdo con una planificación regional de desarrollo territorial; y no como compensación por el uso de recursos, con el ánimo político de facilitar el desarrollo extractivo.

El tercer proceso tiene que ver con cambios en la organización y representación local en contextos extractivos. Este proceso tiene dos fases. En la primera, signada por la relación empresa-comunidades o rondas, se genera la competencia, fraccionamiento y visibilidad política de las organizaciones campesinas. Las negociaciones con las corporaciones —por recursos y compensaciones— devienen en rupturas y enfrentamientos políticos, cuando no territoriales. Las organizaciones que logran resistir la presión de enfrentarse y negociar con las corporaciones multinacionales se ven políticamente fortalecidas. En este proceso intervienen otros actores secundarios, como el Estado —generalmente en apoyo a la empresa— y un conjunto de organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras que buscan servir de soporte a las comunidades o rondas<sup>6</sup>.

---

6 En este sentido, la relación entre actores transnacionales y organizaciones locales como espacio alternativo de institucionalidad ante el vacío público estatal es un tema interesante y de análisis actual, pero que excede los objetivos del presente artículo. Véanse al respecto Bebbington 1993, Tsing 2005 y Szablowski 2007.

En esta fase también se producen cambios en el discurso y liderazgo campesino. Los discursos se definen a partir de la defensa o, en la mayoría de los casos, la oposición a la operación extractiva. El recurso extraído adquiere un enorme valor económico y simbólico, y sirve como eje de cohesión en la constitución de identidades políticas. El ingreso de nuevos actores (empresa y organizaciones no gubernamentales) con discursos empresariales, de desarrollo y conservación, enriquece el debate y le da un alcance, al menos retórico, planetario. En este contexto, surgen nuevos líderes campesinos, expertos en lidiar con actores y discursos transnacionales.

En una segunda fase del proceso el eje político se desplaza hacia el municipio, mientras que la política municipal se “campesiniza”. Los nuevos líderes campesinos, que surgieron en la fase anterior del proceso, participan y son elegidos para cargos municipales distritales, provinciales y hasta regionales, y desplazan a las élites urbanas que tradicionalmente accedían a dichos cargos. Sin embargo, son los líderes, no las organizaciones campesinas, los que acceden al poder municipal. La representatividad comunal o rondera no logra cruzar las fronteras locales de la representación directa.

El surgimiento de nuevos líderes en este contexto no crea mayor institucionalidad. La debilidad y fraccionamiento de las federaciones comunales o de rondas hace que su influencia en la política municipal sea limitada en ámbitos regionales. El surgimiento de personalidades produce nuevas redes de clientela que cruzan la institucionalidad campesina de base. Si bien la presencia extractiva supone una mayor sofisticación del discurso y algunas veces alianzas electorales pro o, principalmente, contra el desarrollo extractivo, la política electoral municipal continúa siendo más un espectáculo que un ejercicio de representación.

## 5. REFLEXIONES FINALES A MANERA DE CONCLUSIONES

Los cambios asociados a la “nueva ruralidad” nos obligan a replantear lo que entendemos por “rural”. En este sentido, consideramos que lo “rural” se debe definir como el espacio de reproducción social de familias que, al menos parte del año, habitan zonas no urbanas, teniendo en cuenta que esta reproducción no necesariamente tiene una base económica (puede ser política o identitaria).

Asimismo, debemos definir a una familia como campesina cuando una parte significativa de la vida de sus miembros se desarrolla en ámbitos rurales.

Por ello, las organizaciones rurales deben adaptarse a esta nueva realidad, diversificando sus funciones y membresías, para poder representar tanto a las familias que todavía mantienen su base de subsistencia en la tierra, como a aquellas que se encuentran más articuladas a espacios urbanos. La comunidad y la ronda, entonces, encuentran su razón de permanecer en la representatividad política de las familias que al menos tienen un pie en el campo.

En contextos extractivos, la labor política de la ronda y la comunidad se intensifica en la primera fase del desarrollo extractivo, toda vez que la empresa necesita adquirir la tierra y derechos de uso de agua para acceder a los recursos y desarrollar su actividad. Entonces, la transformación de las organizaciones rurales en entes de representación y negociación política es dramática y tiene consecuencias en su legitimidad como organizadoras o guardianas del trabajo en el campo.

Esta transformación se aprecia en los cambios generacionales de liderazgos y las continuas crisis de legitimidad por la que atraviesan comunidades y rondas involucradas en proyectos extractivos. El liderazgo se traslada a individuos con mayor capacidad negociadora, que generalmente provienen de las familias con más grados de educación o experiencia urbana. El liderazgo se disocia de la actividad productiva agropecuaria, para responder a las nuevas necesidades de representación. Con el advenimiento del canon (y la segunda fase del encuentro), la política —y con ella, las comunidades— se traslada a la arena municipal. Los líderes comunales aprovechan su recién ganada experiencia política para postular a la municipalidad y así poder disponer de los recursos del canon.

En este proceso de politización y municipalización de la batalla política, las comunidades, muchas veces marginadas por las élites urbanas, comienzan a disputar el liderazgo urbano-distrital; en este momento la negociación pasa de la tierra a los recursos del canon. La nueva estrategia es urbanizar las comunidades para convertirlas en centros poblados y así poder acceder directamente a más recursos derivados del desarrollo extractivo: más rentas.

Por ello, lo que apreciamos en este nuevo ciclo de expansión minera es la paulatina transformación de las comunidades y rondas, de colectivos vinculados

primordialmente a la producción agropecuaria y modo de vida campesino, a colectivos cada vez más vinculados a la competencia por acceder a la renta de la actividad minera. Las dinámicas productivas han dado paso a dinámicas rentistas.

Para finalizar, es importante señalar que los procesos de cambio en contextos extractivos se deben entender en el marco de transformaciones de alcance mayor, ligadas a formas de producción y modelos de desarrollo hegemónicos nacionales y globales. En el capitalismo actual, el trabajo ha sido desplazado por la extracción de recursos naturales como principal condición de acumulación. Esto se traduce en una focalización geográfica de la inversión de capital, lo que tiende a generar economías dependientes de múltiples enclaves. En el presente ensayo hemos intentado mostrar los cambios institucionales locales, ligados a dichos procesos globales, en los centros de extracción mineros andinos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAYZA, Alejandra

2007 *No pero sí: comunidades y minería*. Lima: Cooperación.

ARELLANO, Javier

2011 *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Pontificia Universidad Católica del Perú.

BEBBINGTON, Anthony (editor)

2007 *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BEBBINGTON, Anthony; Hernán CARRASCO, Lourdes PERALBO, Ramón GALO, Jorge TRUJILLO y Víctor TORRES

1993 "Fragile lands, fragile organizations: indian organizations and the politics of sustainability in Ecuador". *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 18, n.º 2, pp. 179-196.

CASTILLO, Pedro; Pedro CASTAÑEDA, Alejandro DIEZ y Zulema BURNEO

2007 *¿Qué sabemos de las comunidades?* Lima: Allpa.

DAMONTE, Gerardo

2008a *The constitution of political actors in the Andes*. Berlín: VDM Verlag.

2008b "Industrias extractivas, agricultura y uso de recursos naturales: el caso de la gran minería en el Perú", en Gerardo Damonte, Bernardo Fulcrand y Rosario Gómez (editores), SEPIA XII. Perú: *el problema agrario en debate*. Lima: SEPIA, pp. 19-78.

2008c "Minería y política: la recreación de de luchas campesinas en dos comunidades andinas", en Anthony Bebbington (editor), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 147-192.

DAMONTE, Gerardo y Gerardo CASTILLO

2010 "Presentación: una mirada antropológica a las industrias extractivas en los Andes". *Anthropologica*, año XXVIII, n.º 28, suplemento 1, pp.5-19.

DIEZ, Alejandro

1999 *Comunidades mestizas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

DE ECHAVE, José; Martín TANAKA, Bruno REVESZ y Alejandro DIEZ

2009 *Minería y conflictos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

FERGUSON, JAMES

1999 *Expectations of modernity: myths and meaning of urban life on the Zambian Copperbelt*. Berkeley: University of California Press.

FLORES GALINDO, Alberto

1974 *Los mineros de la Cerro de Pasco: 1900-1930*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

GLAVE, Manuel y Juana KURAMOTO

2007 “Minería peruana: lo que sabemos y lo que nos falta saber”, en *Investigación política y desarrollo en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 135-182.

GIL, Vladimir

2009 *Aterrizaje minero*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GLUCKMAN, Max

1964 *Custom and conflict in Africa*. Nueva York: Barnes and Noble.

INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática

2011 *Informe técnico: evolución de la pobreza 2001-2010*. Lima: INEI. Disponible en <<http://www.inei.gob.pe/documentosPublicos/Pobreza2010/InformeTecnico.pdf>>. Consulta: 1 de diciembre del 2011.

NASH, June

1979 *We eat the mines and the mines eat us: dependency and exploitation in Bolivian tin mines*. Nueva York: Columbia University Press.

PÉREZ, José

1997 *Montoneras, bandoleros y rondas campesinas*. Cajamarca: Asociación Obispo Martínez Compañón.

SALAS, Guillermo

2008 *Minería y dinámica social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

2010 “La embriaguez del canon minero. La política distrital en San Marcos a

doce años de la presencia de Antamina”. *Anthropologica*, año XXVIII, n.º 28, pp.111-138.

SCHEJTMAN, Alexander y Julio BERDEGUE

2004 “Desarrollo territorial rural”. Documento electrónico disponible en <[www.rimisp.cl/getdoc.php?docid=870](http://www.rimisp.cl/getdoc.php?docid=870)>. Consulta: 1 de diciembre del 2011.

SCURRAH, Martin

2008 *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: el Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: Oxfam, Instituto del bien común e Instituto de Estudios Peruanos.

STARN, Orin

1999 *Nightwatch: the politics of protests in the Andes*. Durham: Duke University Press.

SZABLOWSKI, David

2007 *Transnational law and local struggles: mining, communities and the World Bank*. Portland: Hart Publishing

TAUSSIG, Michael

1980 *The devil and commodity fetishism*. Chapel Hill: University of North Caroline

TSING, Anna L.

2005 *Friction: an ethnography of global connection*. Princeton: Princeton University Press

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO EN EL PERÚ: NOTAS CONCEPTUALES Y BALANCE DE LOGROS Y LIMITACIONES<sup>1</sup>

*Manuel Glave Testino*

## INTRODUCCIÓN

Uno de los instrumentos de gestión pública más debatidos en el contexto del proceso de descentralización y las reformas institucionales ambientales es el de la zonificación ecológica económica y el diseño de planes de ordenamiento territorial. En el caso peruano esto es bastante evidente dada la combinación de un ritmo acelerado de inversión y crecimiento durante la última década, junto con lo que parecen ser irreversibles consecuencias del calentamiento global, lo que ha generado una serie de movilizaciones sociales por el acceso y control de recursos naturales y ha hecho cada vez más urgente la necesidad de avanzar en la implementación de los instrumentos de zonificación y ordenamiento territorial.

Entre las consecuencias y externalidades del espontáneo crecimiento económico tenemos la deforestación, el uso indebido y ocupación desordenada del suelo, la contaminación ambiental, los diferentes conflictos tanto por el uso como por los derechos sobre el suelo, el deterioro de la calidad de vida urbana y rural, que podrían terminar en un mayor deterioro ambiental y pobreza. Por lo

---

1 Este trabajo se basa en un informe de consultoría elaborado para el Grupo Propuesta Ciudadana (2009), y una versión preliminar fue presentada en el Seminario Recursos Naturales y Desarrollo Rural en el Perú (1980-2010), 30 Años de GRADE (Noviembre 2010). El autor agradece la colaboración que en diferentes etapas de la investigación brindaron Elena Borasino y Karla Vergara.



tanto, para alcanzar un modelo de desarrollo más sostenible, es esencial integrar la gestión del territorio a las políticas públicas y las actividades económicas.

Si bien es cierto que desde mediados del siglo pasado, en el ámbito de la gestión municipal y desde el marco profesional de la arquitectura y la planificación urbana se desarrolló una serie de instrumentos de acondicionamiento territorial -incluyendo los ‘planes rectores’ de municipalidades en zonas especialmente acondicionadas para diferentes usos urbanos-, no es sino hasta las últimas dos décadas que no se desarrollan conceptual ni políticamente los instrumentos de planificación del uso del territorio en el marco de los procesos de descentralización y reforma institucional ambiental. En ese sentido, estamos frente a un instrumento de gestión relativamente nuevo y, para el cual, no se cuenta con suficiente información acerca de las condiciones que permitirían su adecuada implementación.

El objetivo de este trabajo es resumir los diferentes alcances que el concepto de ordenamiento territorial presenta en la realidad peruana, así como, en qué contexto se desarrolla y cómo se podría operacionalizar su implementación. La contribución del estudio se basa en demostrar de qué manera el ordenamiento territorial y la zonificación ecológica y económica intervienen para promocionar un modelo de desarrollo sostenible en el país, en el marco del proceso de descentralización y ante los desafíos ambientales cada vez más evidentes.

## **1. MARCO CONCEPTUAL**

Para Gómez (2002) la experiencia del “dejar hacer” nos ha enseñado que sin reflexión y previsión del futuro, el crecimiento espontáneo lleva a la aparición de actividades desvinculadas del medio, a su ocupación desordenada, a un comportamiento insostenible, y provoca un desequilibrio territorial y degradación ambiental. En el Perú, este desequilibrio territorial es la consecuencia de las diferencias territoriales vistas como parte de la heterogeneidad física propia del país, que se han traducido en centralismo económico y político, altos niveles de desigualdad y exclusión social, y una fuerte concentración de riqueza en Lima.

Al conocer las potencialidades y las limitaciones del territorio, las personas tienen mayor posibilidad de utilizar los recursos de manera racional y sostenible

(CONAM, 2006: 9). Asimismo, es fundamental llevar a cabo un proceso planificado de ocupación ordenada y sostenible sobre el territorio para acortar este tipo de desequilibrios.

Existen diversos enfoques de gestión del territorio. Primero, desde la perspectiva económica productiva a través de la interacción de los sectores productivos con el territorio, el cual se ve modelado de una manera diferenciada según la estructura económica establecida, donde se busca ordenar las diferentes actividades de acuerdo a las vocaciones del suelo. Desde la perspectiva de conservación de la biodiversidad, i.e., el ordenamiento ambiental tiene el objetivo de establecer las condiciones de uso y de ocupación del territorio de acuerdo con las características ecológicas teniendo en cuenta la fragilidad, vulnerabilidad y endemismo de los ecosistemas y las especies, así como la erosión genética. Desde la perspectiva geopolítica, para determinar las demarcaciones político administrativas: a través de áreas que deberán tener homogeneidad y cohesión funcional, a través de la conformación de las relaciones socioeconómicas internas de la población. Finalmente, desde la perspectiva de la planificación urbana, el Acondicionamiento Territorial busca la preparación del espacio para el desarrollo de actividades residenciales, sociales, productivas y ubicación de infraestructura de transporte y comunicaciones, bajo criterios de sostenibilidad.

Así es que nace la noción de ordenamiento territorial. El concepto aparece con el doble objetivo de desarrollo territorial equilibrado, para disminuir los desequilibrios socioeconómicos, y de ordenamiento sostenible de los usos del suelo, para reducir los desórdenes medioambientales. Estos dos objetivos aparecen en la Carta Europea de Ordenación del Territorio el 20 de Mayo de 1983, la cual recoge “los principios comunes tendientes principalmente a reducir las desigualdades regionales y alcanzar una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida” (Bielza, 2008: 12).

Por lo tanto, ordenar el territorio implica un conjunto de procesos para corregir dos tipos de desórdenes territoriales: uno, de carácter socioeconómico que afecta a las partes desequilibradas, a través de la descentralización e inclusión social; y, otro, físico o ecológico que incide en los elementos del territorio incompatibles entre sí, los cuales generan tanto contaminación como degradación ambiental.

El concepto de territorio tiene un rango amplio de definiciones, desde las más conservadoras hasta las más integrales. En la Constitución del Perú, el artículo 54 establece que el territorio comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre. En contraste, en el Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, el artículo 87, afirma que el territorio es el espacio geográfico vinculado a un grupo social, que resulta a partir de los espacios proyectados por los grupos sociales a través de las redes, circuitos y flujo. Asimismo, según la Real Academia Española, la palabra territorio tiene como primera definición, “porción de superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia; lo que se entiende como un área de tierra vinculada a un grupo humano.”

Según Galarza (2002) “en una concepción más amplia, vinculada al desarrollo, el territorio es visto no solamente como el recipiente pasivo de los recursos de una colectividad” (como lo sugiere el artículo de la Constitución), sino que “el territorio se constituye en un espacio en el que convergen y se enlazan los intereses, la identidad y cultura de una comunidad”. Por sus características social, histórica, institucional, cultural, con ciertas formas de producción, consumo y organización que dan cohesión al resto de elementos, el territorio puede considerarse como “agente del desarrollo”. Para Revesz y Oviden (2003) el territorio es una construcción social y una “fuente de identidad y de autoestima colectiva” así como un “objeto de análisis” y un “espacio funcional” para las propuestas de desarrollo.

Para el PNUD el ordenamiento territorial debería entenderse como un proceso planificado que tome como marco de referencia los principios y metas del desarrollo humano. En tal sentido, se requiere entenderlo con énfasis en la formación del capital humano y el capital social, para así construir una nueva institucionalidad territorial.

Por otro lado, el ordenamiento territorial implica el reconocimiento de un desorden previo de las partes y elementos que integran el territorio, conformado a partir de la acción antrópica sobre el medio. El objeto del ordenamiento es el territorio, que muestra alteraciones entre sus partes y elementos. Dichos elementos pueden diferenciarse entre naturales (relieve, clima, vegetación, ríos, suelos, etc.) y antrópicos (infraestructuras, patrimonio, etc.). Para delimitar las

partes del territorio, la geografía ha utilizado dos tipos de criterios: homogeneidad y cohesión, para diferenciar áreas territoriales homogéneas (áreas de montaña, áreas económicas homogéneas, etc.) y áreas territoriales funcionales (cuenca hidrográfica, un ecosistema o un área de mercado) (Bielza, 2008: 9-14).

Para Gómez (2002), ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades, lo que sería equivalente a la ordenación de los usos del suelo. Asimismo, sobre la base de la Carta Europea de 1983, se afirma que “la ordenación del territorio puede interpretarse como la proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad, y el sistema territorial, como el resultado de aquellas” (Gómez, 2002: 30).

En este sentido, como parte del ordenamiento territorial, es primordial incluir al territorio en la estrategia de desarrollo y de las actividades que se relacionan con dicha estrategia. De tal manera, distintas estrategias de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, implican usos y aprovechamientos diferentes (con más o menos niveles de sostenibilidad). Asimismo, dicha inclusión debe verse con un enfoque más integral y descentralizado, y no solamente desde cada sector económico y a nivel central. Es necesario que los Planes de Ordenamiento Territorial sean insumos para el diseño de políticas de desarrollo de los Gobiernos Regionales y Locales, y que la planificación territorial sea justamente sobre la base de territorios más allá de las divisiones administrativo-políticas. Es decir, los Planes de Ordenamiento Territorial son instrumentos de gestión que sirven de insumos para otro tipo de instrumentos de planificación como, por ejemplo, el Plan de Desarrollo Concertado y los Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas. Sin embargo, esto no significa que dichos instrumentos compitan sino, más bien, que dialoguen entre sí manteniendo consistencia y coherencia. Indudablemente este proceso de planificación requiere un órgano central de coordinación, el cual, en estos momentos, no está operativo. Ante la poca presencia e importancia del CEPLAN (descentralizado), los Gobiernos Regionales no cuentan con los recursos humanos y financieros para asumir esta responsabilidad.

En América Latina, el ordenamiento territorial está ligado al objetivo del desarrollo sostenible, pero al intentar aplicarla a sus propias realidades han aparecido nuevas formas de entenderla. Por otro lado, la administración pública

latinoamericana tiene escasa experiencia en planificación, coordina poco entre sí —debido a la falta de mecanismos para la toma de decisiones concertadas— y cambia tras cada nueva elección política. Recientemente, se han generalizado los planes, estrategias y leyes de ordenamiento territorial “que tratan el territorio de manera integral haciendo énfasis en la planificación física, la localización de actividades productivas e infraestructura, el uso sostenible de recursos naturales y la equidad en el desarrollo regional” (Bielza, 2008: 157).

En el Perú, el ordenamiento territorial se ha conceptualizado de manera oficial como la planeación de las actividades humanas estratégicas para el desarrollo sostenible, de acuerdo con las condiciones del territorio y sus recursos naturales. Explícitamente se afirma que “lo que se ordena no es el territorio (...); lo que se ordena son las actividades configuradoras del espacio desarrolladas por los grupos humanos” (CONAM, 2006: 14).

En la propuesta de Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial elaborado por el CONAM (2005), se define ordenamiento territorial como parte de la política sobre desarrollo sostenible, como un proceso político y como un proceso técnico-administrativo sobre la base de la zonificación ecológico-económica (ZEE). Para entender la diferencia entre ordenamiento territorial y zonificación ecológico-económica, la ZEE se encuentra definida en el reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (Decreto Supremo N° 087-2004-PCM) como un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales; una vez aprobada se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales. Así, la ZEE es una herramienta indispensable para construir el ordenamiento territorial, es la base para la formulación de políticas y planes de ordenamiento territorial que servirán, a su vez, para definir planes de desarrollo nacional, regional y local.

El ordenamiento territorial es un proceso que incluye un desarrollo en el conocimiento científico y gestión técnica en el análisis y diagnóstico territorial, sobre la base de la ZEE, así como una fuerte presencia institucional al realizarse de forma democrática y participativa (Gómez, 2002: 34). Por lo tanto, definir la

plataforma institucional es de suma importancia, ya que durante este proceso serán confrontados diferentes intereses y se requiere de una presencia institucional sólida para liderar este proceso de negociación que evaluará las diferentes alternativas de uso del territorio. Este carácter político se justifica porque son los poderes públicos los que definen las estrategias de desarrollo, y seleccionan los instrumentos de planificación y legislación.

La acción política debe estar presente en todo el proceso de zonificación, y no solamente en el momento último de las decisiones finales<sup>1</sup>. Para garantizar la implementación del ordenamiento territorial es fundamental llevar a cabo el proceso de manera participativa, complementándose a la generación de conocimiento científico y a la gestión técnica. Así, el instrumento de gestión pública por el que se ordena el territorio, es un proceso técnico y político de negociación de múltiples actores, en el que se determina el tipo de aprovechamiento de las diferentes unidades territoriales.

Por otro lado, los principales problemas que el ordenamiento territorial busca atender son los siguientes (Gómez, 2002: 43-48):

- Problemas derivados del desequilibrio territorial, entendido como el centralismo político y económico y las inequidades sociales.
- Degradaciones ecológicas y sobreexplotación de recursos naturales.
- Desconocimiento de los riesgos naturales en la localización de actividades.
- Superposición desordenada de usos.
- Accesibilidad a la explotación de los recursos territoriales.
- Accesibilidad de la población a los lugares de trabajo.
- Dificultades territoriales para dotar de equipamiento y servicios públicos a la población.
- Conflictos entre actividades y sectores.
- Descoordinación entre organismos públicos de rango similar así como de distintos niveles administrativos.

El ordenamiento territorial puede responder a varios propósitos, pero su principal fin es mejorar la toma de decisiones para el desarrollo sostenible. “Si se

---

1 Acserlrad, H. (2004)

ordena la ocupación y uso del territorio de acuerdo con las condiciones físicas de éste, se pueden orientar mejor las acciones de crecimiento y desarrollo” (CONAM, 2006:15). Entre otros fines generales del ordenamiento territorial tenemos:

- Reconocimiento de las potencialidades, restricciones, desequilibrios y riesgos del territorio.
- Valoración del territorio y sus recursos por las poblaciones, como base de afirmación de su identidad territorial.
- Detener, estabilizar y reorientar los procesos de intervención espontánea y crecimiento urbano descontrolado, ordenando las áreas actualmente ocupadas por las poblaciones. Reducir desequilibrios demográficos entre poblados.
- Reducir desequilibrios espaciales de crecimiento económico.
- Articulación sostenible de las actividades practicadas por los grupos sociales buscando el equilibrio entre utilización y conservación de los recursos naturales.
- Orientar los planes de inversión pública y privada en el territorio.
- Orientar el uso patrimonial del territorio.
- Prevención del riesgo de desastres, teniendo en cuenta las amenazas y vulnerabilidades naturales, así como los provenientes de las actividades humanas.
- Desarrollo de las capacidades de gestión descentralizada del territorio, por quienes se encuentran más cerca de él.

Según Gómez (2002) el ordenamiento territorial puede concebirse como un proceso secuencial y reiterativo que, orientado hacia objetivos a largo plazo, se desarrolla en ciclos de tres fases: análisis territorial, planificación territorial y gestión territorial.

Para el caso peruano, el proceso de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial incluye básicamente las siguientes etapas: preparación, zonificación ecológica y económica, planificación, consulta ciudadana, aprobación legal e implementación. Tal como ya se ha comentado líneas arriba, el Plan de Ordenamiento Territorial debe jugar el rol de insumo para el Plan de Desarrollo Concertado, al mismo tiempo que se mantenga consistencia con otros

instrumentos de gestión pública en donde el tema de gestión del territorio está incluido. Así, el Plan de Desarrollo Concertado, como instrumento rector, y en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial, deben orientar y regular los otros instrumentos, tales como el Plan de Manejo de Cuencas, el Plan de Acción Ambiental, el Plan de Desarrollo Urbano y Rural, y los Planes de Lucha contra la Pobreza.

## **2. CONTEXTO Y MARCO LEGAL**

La irrupción de los instrumentos de zonificación y ordenamiento del territorio en la arena de la política pública ocurrió en la década de 1990, enmarcada por dos grandes procesos en curso: por un lado la implementación de las políticas de reforma y ajuste estructural, y, por otro, la consolidación de un incipiente sistema nacional de gestión pública ambiental en medio de presiones internacionales generadas por la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992. Es indudable que la necesidad de zonificar y ordenar el territorio entraba en contradicción y tensión con el modelo de políticas de ajuste y reforma estructural. Esto debido a que el modelo promovía la asignación óptima de recursos naturales de acuerdo a la lógica de mercado, y, por lo tanto, no se requería de ningún instrumento que regule donde, qué y cómo producir. Sin embargo, al mismo tiempo que se consolidaba el modelo de apertura y liberalización comercial también nacían y comenzaban a consolidarse una serie de instrumentos de gestión ambiental entre los que aparecía la zonificación económica y ecológica (ZEE) y el ordenamiento territorial (OT).

Veamos a continuación algunos elementos básicos del contexto político e institucional impuesto desde el paquete de políticas del ajuste estructural y reforma del estado (entendida esta como parte de la ‘segunda generación de reformas’ del Consenso de Washington), para complementar esta sección con la revisión de la evolución de la normatividad sobre zonificación y ordenamiento.



## **2.1. Del ajuste estructural y la ‘segunda generación’ de reformas al ‘perro del hortelano’**

Desde que a mediados del año 1990 se implantó en el país un modelo de ajuste y reforma estructural, tres han sido los elementos esenciales del modelo que se han mantenido, incluso, hasta la fecha:

- i. Estabilización macroeconómica y disciplina fiscal;
- ii. Apertura y liberalización comercial y,
- iii. Promoción de la inversión privada con una redefinición del rol del Estado.

Se puede considerar que este paquete de principios de política del ‘Consenso de Washington’ ha estado rigiendo la política macroeconómica en nuestro país en los últimos veinte años. Para el Perú y la mayoría de los países de América Latina, este paquete de políticas no significó alejarse de una tradición primario exportadora, sino por el contrario, encontrar las condiciones bajo las cuales el viejo paradigma del crecimiento económico basado en el sector exportador pudiera recuperar el dinamismo perdido durante la crisis de la deuda externa.

Pero, incluso como parte del ‘Consenso de Washington’, a mediados de la década pasada, se identificó una serie de políticas ausentes en el paquete, que dio origen a una segunda generación de reformas en el marco del Consenso de Washington:

- i. Compensación social a sectores afectados por el ajuste y estabilización;
- ii. Transparencia y rendición de cuentas: información, participación ciudadana e institucionalidad democrática; y,
- iii. Descentralización, como parte integral de un proceso de reforma del estado.

No obstante, este nuevo paquete de políticas no ha sido implementado de manera tan eficiente como el primero. Si bien es cierto que las políticas de compensación social, y, más recientemente, de focalización del gasto, han tenido relativo éxito en aliviar y reducir la pobreza en América Latina, no se puede afirmar lo mismo sobre el proceso de reforma del estado optimizando instrumentos de participación ciudadana y fortaleciendo la capacidad de gestión de gobiernos locales, procesos en los que a pesar de grandes avances y logros, seguimos estando

rezagados ya que, al menos en el caso del Perú, mantenemos una economía y política altamente centralizada con pocos mecanismos eficaces de consulta y control ciudadano.

En este contexto macroeconómico y político es que tenemos que ubicar y comprender la aparición de los instrumentos de ZEE y OT en el Perú. Más adelante abordaremos el proceso paralelo que no podemos descuidar, a saber, la construcción de un sistema de gestión pública ambiental que sigue los requerimientos previos y recomendaciones posteriores a la Cumbre de Río 92, tomando como ejemplo la evolución de la normatividad sobre ordenamiento territorial y zonificación. Pero aquí queremos resaltar la tensión permanente que ha existido en el país entre la forma en que se han implementado los paquetes de política de ajuste y reforma estructurales, y la necesidad de construir instrumentos de planificación del uso de recursos, más aún en un contexto global de calentamiento y cambio climático.

Un buen ejemplo que ilustra la tensión a la que nos referimos es el reciente intento de implementar un conjunto de políticas que permitan acelerar la inversión privada aprovechando económicamente los recursos forestales, minerales, hidrocarbúricos y pesqueros, pasando por encima no sólo derechos de propiedad comunales, si no, en particular, las etapas previas de construcción de un Plan de Ordenamiento Territorial en los diferentes niveles de gobierno. Este modelo conocido como el del ‘perro del hortelano’—por el título de un artículo periodístico del entonces Presidente de la República Alan García-, implementado de manera explícita con el paquete de Decretos Legislativos aprobados entre fines de 2007 y mediados de 2008, tuvo como elemento central el no considerar necesario mecanismos de consulta y participación ciudadana ni tampoco elementos básicos de zonificación y ordenamiento del territorio. El resultado no se dejó esperar, ya que pese al lento y débil proceso de descentralización y construcción del sistema de gestión ambiental, el modelo intrínseco en el paquete de Decretos Legislativos violentó estos procesos y se agudizaron escenarios de conflictos sociales y ambientales.

## **2.2. Marco legal: génesis y evolución de la zonificación y ordenamiento del territorio**

El nacimiento y crecimiento de la gestión pública ambiental se puede trazar desde la promulgación del Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales en 1990. La mutilación que sufrió dicho Código en el año 1991 con los Decretos Legislativos de entonces (en particular los que enmarcaron la promoción de la inversión privada —D.L. 757— y en el sector agrario —D.L. 653—), significó el nacimiento de un sistema de gestión ambiental sectorial y centralizado. Paralelamente, Perú estaba inmerso en los procesos globales iniciados por los Convenios de Cambio Climático y de Diversidad Biológica, ambos aprobados en la Cumbre de Río en 1992. Así, y pese al modelo sectorial y centralizado, los instrumentos de gestión ambiental esenciales, como los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), los Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles (ECA y LMP), y la propia ZEE y OT, comenzaron un largo camino para su adecuada implementación en el Perú.

Tal como analizamos en el marco conceptual, a mediados del siglo pasado se discutía originalmente el concepto de acondicionamiento territorial como parte de la gestión municipal desde el enfoque de la planificación urbana, desarrollándose una serie de instrumentos tales como los ‘planes rectores’ de municipalidades con zonas especialmente acondicionadas para diferentes usos urbanos. No es hasta las últimas dos décadas que se desarrollan conceptual y políticamente los instrumentos de planificación del uso del territorio en el marco de los procesos de descentralización y reforma institucional ambiental. En ese sentido, estos instrumentos de gestión territorial son considerados relativamente nuevos y para los cuales no se cuenta con suficiente información para su adecuada implementación.

El punto de partida de la normatividad sobre ordenamiento territorial y zonificación ecológica y económica, se da con la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Ley N° 26821, en el año 1997. Sin embargo, un antecedente normativo relevante, es el Reglamento sobre acondicionamiento territorial, desarrollo urbano y medio ambiente, aprobado en 1985 por el entonces Ministerio de Vivienda y Construcción. La Ley Orgánica de

1997 establece por primera vez que la Zonificación Ecológica y Económica es parte del ordenamiento territorial y tiene como fin evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados. A partir de la promulgación de esta Ley Orgánica se inicia de manera formal y orgánica el desarrollo normativo de la zonificación y ordenamiento del territorio. La línea de tiempo que se presenta en el diagrama adjunto resume brevemente esta evolución.

### **Cuadro 1**

#### **Línea de tiempo de la normatividad sobre ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica**

<b>1997</b>	<b>Ley N° 26821</b> <b>Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.</b> Por primera vez establece que la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) es parte del ordenamiento territorial y tiene como fin evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados.
<b>2001</b>	<b>DS N° 045-2001-PCM</b> <b>Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial.</b> Se declara de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país, y se constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental.
<b>2003</b>	<b>Ley N° 27867</b> <b>Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.</b> Son funciones del Gobierno Regional: formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar, y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial. <b>Ley N° 27972</b> <b>Ley Orgánica de Municipalidades.</b> Es su función la planificación de manera integral del desarrollo local y del ordenamiento territorial a nivel provincial. <b>D.S. N° 027-2003-VIVIENDA</b> <b>Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.</b>
<b>2004</b>	<b>DS N° 087-2004-PCM</b> <b>Reglamento de ZEE</b> Define la ZEE como un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado. Es instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales. <b>Ley N° 28245</b> <b>Ley Marco del SNGA</b> Señala la necesidad del establecimiento de la política, criterios, metodologías y directrices para el Ordenamiento Territorial Ambiental.

## **Línea de tiempo de la normatividad sobre ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica**

<b>2005</b>	<p><b>Ley N° 28611</b>  <b>Ley General del Ambiente.</b>  El ordenamiento territorial ambiental es uno de los instrumentos de gestión ambiental. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. La planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible.</p> <p><b>Resolución Presidencial N° 135 -2005-CONAM/PCD</b>  <b>Primer Plan Operativo Bianual para la Zonificación Ecológica y Económica (Agosto-2005-Julio-2007).</b>  Considera procesos de ZEE a formularse en el periodo 2005-2007 que serán ejecutados por las instituciones nacionales, regionales y locales, con el seguimiento del CONAM.</p> <p><b>Se aprueba la propuesta de Lineamientos de Política de Ordenamiento Territorial.</b></p>
<b>2006</b>	<p><b>DS N° 010-2006-CONAM/CD</b>  <b>Directiva “Metodología para la ZEE”.</b>  Con la finalidad orientar los procesos de ZEE en los diferentes ámbitos territoriales; y establecer la metodología a seguir para la ZEE el cual incorpora criterios físicos, químicos, biológicos, sociales, económicos y culturales que permitirá contar con una herramienta flexible y accesible que servirá de base al diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo.</p>
<b>2008</b>	<p><b>DL N° 1013</b>  <b>Creación del Ministerio del Ambiente.</b>  Entre sus funciones está establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.</p>
<b>2009</b>	<p><b>DS N° 012-2009-MINAM</b>  <b>Política Nacional Ambiental.</b>  Menciona entre sus objetivos alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional, mediante la ZEE en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos.</p>

Luego de promulgada la Ley Orgánica en 1997, en 2001, se declara de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país, y se constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental, a través del Decreto Supremo N° 045-2001-PCM, que considera que el ordenamiento

territorial es un proceso destinado a contribuir al desarrollo sostenible y equilibrado del país, mediante la ocupación ordenada y el uso sostenible de sus recursos naturales en el territorio. Asimismo, la ZEE servirá de marco de referencia espacial a los planes sectoriales y regionales, así como para promover y orientar la inversión privada.

En el año 2003, según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 son funciones del Gobierno Regional: formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar, y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales; así como, planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional. Asimismo, para el caso de los gobiernos locales, según la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, es función de las Municipalidades Provinciales y Distritales la planificación de manera integral del desarrollo local y del ordenamiento territorial, en el nivel provincial.

Adicionalmente, también en el año 2003 se aprobó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano con el D.S. N° 027-2003-VIVIENDA, el cual reemplaza la norma del año 1985. Este reglamento constituye el marco normativo nacional para los procedimientos que deben seguir las municipalidades en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano. Asimismo, las municipalidades deberían formular los siguientes instrumentos de gestión: plan de acondicionamiento territorial, plan de desarrollo urbano, plan específico, plan de desarrollo distrital. A pesar de que el enfoque de esta norma encaja en la visión de planificación urbana, es fundamental anotar que desde el 2003, las municipalidades cuentan con instrumentos de gestión territorial, los cuales deben irse adecuando a una visión más integral de desarrollo sostenible.

El Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) se aprobó en el año 2004 con el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM. Dicho reglamento define la ZEE como un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.

Asimismo, en el año 2004 se aprobó la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245, la cual tiene por finalidad asegurar el más eficaz cumplimiento de los objetivos ambientales de las entidades públicas y fortalecer los mecanismos de transectorialidad en la gestión ambiental. Del mismo modo, señala la necesidad del establecimiento de la política, criterios, metodologías y directrices para el Ordenamiento Territorial Ambiental.

Para completar y consolidar el marco de gestión ambiental en el país, en el año 2005 se aprobó la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611. En ella se consideran los siguientes elementos referidos al ordenamiento del territorio: el ordenamiento territorial ambiental es ratificado como uno de los instrumentos de gestión ambiental, el cual se considera como un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. La planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible.

Así, la autoridad ambiental nacional lanzó, en el año 2005, el Primer Plan Operativo Bianual para la Zonificación Ecológica y Económica (Agosto-2005-Julio-2007), a través de la Resolución Presidencial N° 135 -2005-CONAM/PCM. Lo interesante de dicho plan es que considera los procesos de ZEE, a formularse en el periodo 2005-2007, que serán ejecutados por las instituciones nacionales, regionales y locales, con el seguimiento del CONAM.

Paralelamente, durante el mismo año se aprobó la propuesta de Lineamientos de Política de Ordenamiento Territorial el cual establece los principios rectores que guiarán el proceso de ordenamiento territorial, el marco conceptual, los objetivos y los lineamientos estratégicos. Finalmente, determina los principales incentivos a través de la planificación del territorio (planes de ordenamiento territorial, y su relación con el sistema de inversiones públicas), a través del control y monitoreo (con la ley sobre ordenamiento territorial) y a través de la información (con el Sistema Nacional de Información Ambiental), entre otros incentivos.

Durante el año 2006, se aprobó la Directiva “Metodología para la ZEE” a través del Decreto de Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM/CD, con la

finalidad orientar los procesos de ZEE en los diferentes ámbitos territoriales; y establecer la metodología a seguir para la ZEE el cual incorpora criterios físicos, químicos, biológicos, sociales, económicos y culturales que permitirá contar con una herramienta flexible y accesible que servirá de base al diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo.

En año 2008, tras una alta expectativa, se creó el Ministerio del Ambiente como la Autoridad Ambiental Nacional, a través del Decreto Legislativo N° 1013. Entre sus funciones está establecer la política, criterios, herramientas y procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.

Finalmente en 2009, a través del Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, se establece la Política Nacional Ambiental, luego de que la gestión pública ambiental hubiera nacido y crecido sin una Política Nacional de carácter vinculante para el conjunto de sectores. El documento de la Política Nacional Ambiental menciona entre sus objetivos alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional mediante la ZEE en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos. Por otro lado, recientemente el Ministerio del Ambiente está elaborando una Guía Nacional sobre el Ordenamiento Territorial. A pesar de que todavía no ha sido lanzado oficialmente, es un esfuerzo por ir marcando las pautas del proceso de Ordenamiento Territorial; además es posible encontrar una versión borrador en la página web del ministerio.

Así, contando ya con el marco de la Política Nacional Ambiental y el desarrollo de la normatividad sobre zonificación y ordenamiento del territorio, iniciamos una nueva etapa en la que son los Gobiernos Regionales y Locales los llamados a dar los siguientes pasos adelante en este largo proceso, que a su vez, empezó a ser fortalecido desde que el propio Ministerio de Economía y Finanzas aprobó incluir en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), un perfil de proyecto de inversión para el “Fortalecimiento de Capacidades hacia el Ordenamiento Territorial”, el cual ha permitido que todos los Gobiernos Regionales inicien las primeras etapas de formulación de la Macro Zonificación Ecológica y Económica a nivel regional desde el año 2006.

No obstante, todavía existen tensiones por la superposición y vacíos en las normas. Esto, debido a las dos corrientes que se vivieron como contexto de



esta evolución; por un lado, las políticas neoliberales del ajuste estructural y por el otro, la creación de un sistema nacional de gestión ambiental impulsado por fuerzas externas. En tal sentido, vemos conflictos como el de la gestión del agua por la reciente ley de recursos hídricos, la Autoridad Nacional del Agua, el Ministerio de Agricultura y los Gobiernos Regionales; como con los vacíos en las competencias para el ordenamiento territorial y zonificación ecológica y económica, así como con la evaluación y aprobación sectorizada de los estudios de impacto ambiental. A pesar de esto, vale la pena rescatar los avances en la normatividad sobre ordenamiento territorial y ZEE que con el tiempo ha ido consolidándose.

### **3. METODOLOGÍA DE LA ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA**

#### **3.1. Etapas del proceso de ZEE para el ordenamiento territorial**

La Directiva “Metodología para la ZEE” (Decreto de Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM/CD) se aprobó con la finalidad de orientar los procesos de ZEE en los diferentes ámbitos territoriales y de establecer la metodología a seguir para la elaboración de la ZEE, la cual incorpora criterios físicos, químicos, biológicos, sociales, económicos y culturales que permitirán que se cuente con una herramienta flexible y accesible que sirva de base al diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo.

Previamente, la ZEE ha sido definida como:

- Proceso participativo y concertado, dinámico y flexible, que forma parte del ordenamiento territorial.
- Instrumento que provee de información sobre diversas alternativas de uso del territorio y de recursos naturales y, que es base para la formulación de políticas y planes de ordenamiento territorial, políticas y planes de desarrollo (nacional, regional, local y sectorial).
- Instrumento técnico base para el ordenamiento territorial definido como un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas

de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales económicos y culturales.

El producto final son las potencialidades y las limitaciones del territorio, resultados que son utilizados en el Plan de Ordenamiento Territorial. Como parte de este proceso es necesario considerar dos componentes territoriales elementales que demandan un análisis especial: en primer lugar, los territorios de las comunidades campesinas y nativas, y en segundo lugar, las áreas naturales protegidas. Ambos tendrán un especial énfasis en la Zonificación Ecológica y Económica.

Según la directiva, la aplicación de la metodología es obligatoria en los diferentes niveles de gobierno, instituciones y organizaciones técnicas y académicas del sector público y privado que participen en el proceso de la ZEE. Así también, es aplicable en sus distintos niveles:

- **Macrozonificación:** se aplica a nivel nacional, macro-regional, regional y a nivel de provincias, cuencas hidrográficas y otros ámbitos espaciales con superficies relativamente extensas. La escala de trabajo es menor o igual a 1:250 000. Las unidades espaciales para la información socioeconómica deben corresponder por lo menos a las provincias o distritos, según las características de cada territorio.
- **Mesozonificación:** se aplica a nivel regional y a nivel de provincias y distritos, cuencas hidrográficas y otros ámbitos espaciales con superficies relativamente no muy extensas. La escala de trabajo es mayor o igual a 1:100 000. Las unidades espaciales para la información socioeconómica deben corresponder a los distritos o microcuencas.
- **Microzonificación:** se aplica a nivel local, en ámbitos espaciales con superficies relativamente menores. La escala de trabajo es mayor o igual a 1:25 000. Asimismo, las unidades espaciales para la información socioeconómica deben corresponder a los centros poblados.

El procedimiento para elaborar la ZEE, comprende las siguientes etapas, las cuales serán explicadas más adelante:

- Etapa inicial
- Etapa de formulación
- Etapa de aprobación
- Etapa de aplicación
- Etapa de monitoreo, evaluación y actualización

La participación informada y activa debe ser transversal a todas las etapas. Para esto se utilizarán procedimientos de difusión, capacitación, consulta pública y, de ser el caso, audiencias públicas.

### **1. Etapa inicial**

Comprende la decisión de la autoridad, a través de una ordenanza regional o municipal, y la consideración de la ZEE como un proyecto de inversión pública. Además, deben identificarse fuentes de financiamiento públicas o privadas.

En esta etapa, la autoridad competente concreta ratifica el compromiso político de seguir el proceso de zonificación. Sin embargo, hay un vacío previo para definir cuál es la plataforma institucional en que debería sostenerse este compromiso político y ejecutar el proceso de zonificación; es decir, qué autoridad es la llamada a liderar el proceso. Esto dependerá de la trascendencia que se le quiera dar a la zonificación y la normativa que la soporte.

Acerca de los mecanismos de financiamiento, en la directiva se sostiene que la ZEE debe considerarse como proyecto de inversión pública de los gobiernos regionales o locales. Para tal fin, es necesario elaborar un expediente técnico del proyecto de ZEE-OT, así como un perfil de proyecto según los requerimientos del SNIP para ser aprobado por este. Además, puede ser propuesto en el proceso de Presupuesto Participativo e incluido en el Plan Anual de Inversiones del gobierno regional o local.

Adicionalmente, la Comisión Técnica Regional puede tener la opción de presentar un presupuesto propio, siendo esto conveniente para evitar que el proceso sea abandonado por cambios en el gobierno.

## 2. Etapa de formulación

Durante esta etapa, debe conformarse la Comisión Técnica y definirse el marco metodológico. Asimismo, se debe desarrollar un programa de difusión y sensibilización a los diversos actores sociales. Aunque este punto también puede ser conveniente que se realice en la etapa inicial. Es preciso que, tanto la autoridad como los actores clave, se apropien de este proyecto para que tenga continuidad, por lo que la sensibilización debería ser un primer paso en este proceso.

Luego de estos puntos, se desarrolla el proceso de formulación de la ZEE propiamente dicho. Esta etapa cuenta con una metodología basada en cinco fases, para una mejor comprensión y a modo de síntesis ver el Gráfico N°1:

- 2.1. Fase preliminar
- 2.2. Fase de recopilación, sistematización y generación de información temática
- 2.3. Fase de análisis
- 2.4. Fase de evaluación
- 2.5. Fase de validación de la propuesta

Vale la pena resaltar que es necesario determinar una orientación adecuada en la fase preliminar, dado que es el punto de partida para el desarrollo de todo el proceso de ZEE. Así, se deben establecer los objetivos, los cuales deben ser concertados por los diferentes actores y que deben estar vinculados con los instrumentos de gestión que ya se tienen, como por ejemplo, los Planes de Desarrollo Concertado, Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas, entre otros. Asimismo, dichos objetivos deben estar articulados con la legislación vigente. Cabe destacar, que toda la metodología que prosigue estará enmarcada en estos objetivos establecidos, las variables, los modelos y las categorías de uso estarán relacionadas con los objetivos que se prioricen.

La definición de los alcances de la ZEE es significativa para determinar la escala de los materiales a utilizar y del trabajo de campo. Finalmente, es elemental precisar el marco conceptual de referencia, ya que es esencial determinar los mayores problemas o los desórdenes preexistentes que se pretende resolver con la zonificación. Esto favorecerá la priorización de los objetivos a seguir.

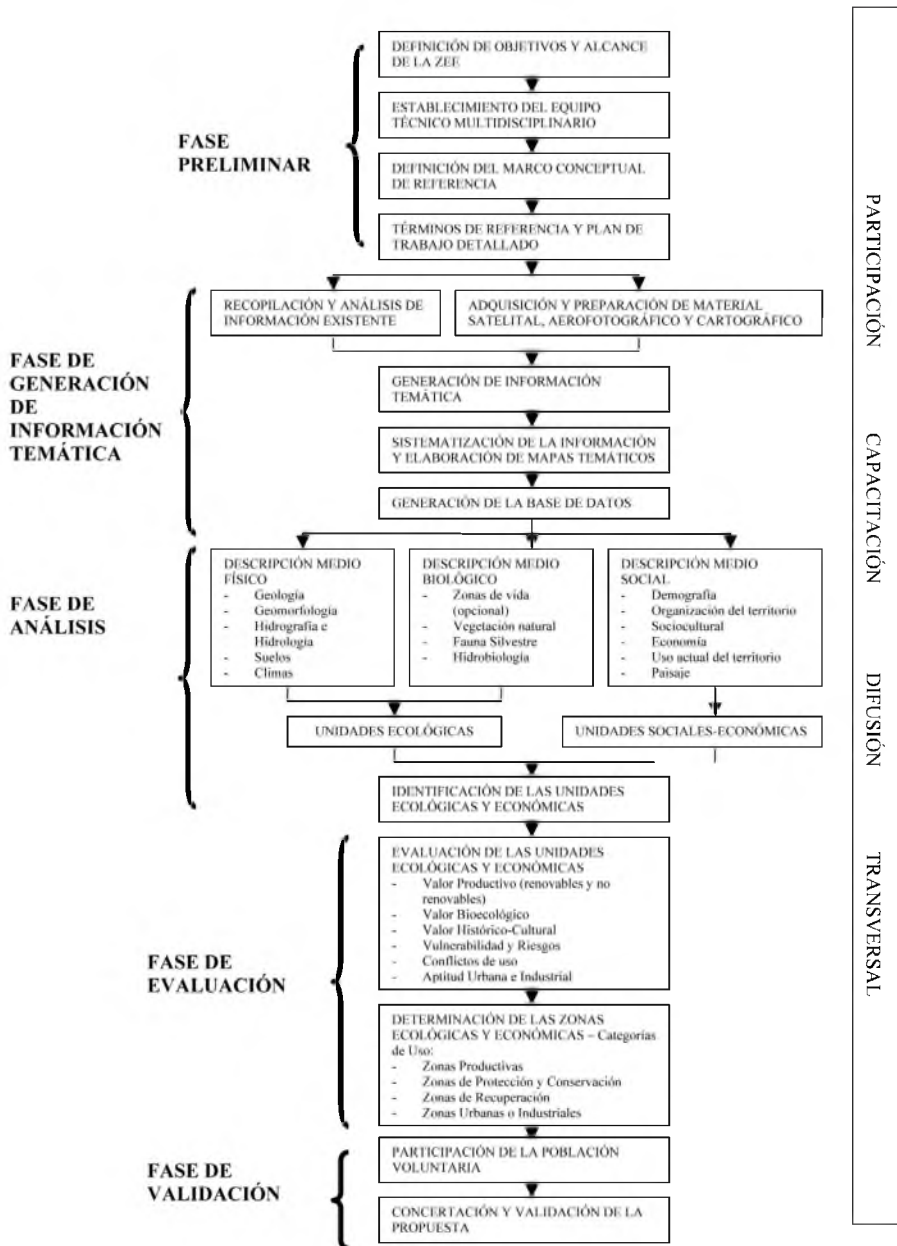
Vale recordar, como se mencionó en el documento sobre marco conceptual, que el concepto de territorio incluye tanto las relaciones sociales como las características físicas de un espacio. Por este motivo, es imperativo incluir tanto valores ecológicos como sociales y económicos en la zonificación, ya que todos ellos son los que dan forma a los distintos territorios. Sería interesante determinar las ventajas y desventajas de realizar el proceso incluyendo los valores en forma paralela o, primero, darle más peso a los valores ecológicos, como es el caso de Alemania, en donde el proceso de zonificación se encuentra dividido y se da un mayor peso a lo que concierne a la conservación, ya que lo primordial es establecer el riesgo ecológico de un determinado espacio para luego evaluar las condiciones humanas que alterarían dicho riesgo.

Por otro lado, existe cierta dificultad para introducir y evaluar la información socioeconómica, esto, básicamente por la falta de indicadores más precisos que reflejen la realidad de una determinada localidad. Por lo que, se mantiene un debate sobre la robustez de la metodología y la información utilizada para la construcción de las Unidades Económicas, que a diferencia de las Unidades Ecológicas, estas últimas han podido desarrollar mejores métodos que podrían arrojar resultados más sólidos.

En la fase de análisis de la directiva, se sostiene que cada variable se encuentra representada por un mapa temático; dichos mapas son modelados en las siguientes fases. Para esto se prepara a su vez una serie de submodelos, donde se establecen las matrices en las cuales se indica el modo y el peso en el que participan las variables y los atributos. Sin embargo, no se especifican ni los modos ni los pesos que tales o cuales variables podrían recibir, según el territorio y los objetivos. Por lo que no se conoce el nivel de objetividad que pueda tener. Así, la transparencia en el proceso de elaboración de las Unidades Ecológicas y Económicas es discutible; los métodos utilizados se encuentran internamente guardados por los responsables de su utilización. No es posible discutir académica y públicamente sobre qué ajustes se podrían aplicar.

La fase de validación de la propuesta es, tan o más trascendental que las fases anteriores, ya que si la ZEE no es aprobada por los diferentes actores sociales, será más difícil lograr su implementación. Por lo tanto, es conveniente poner a consideración los resultados de la ZEE a la población y a los actores

**Gráfico 1**  
**Metodología oficial formulación de la ZEE**



relacionados, para incluir sus recomendaciones. En el caso de Madre de Dios, en el año 2001, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) lanzó una propuesta de zonificación, sin embargo, representantes de la minería y de la actividad forestal no estuvieron de acuerdo con las zonas que se les asignó para realizar sus actividades, y finalmente quedó como un documento de trabajo con la propuesta de ZEE y recién entre los años 2006 y 2008 se volvió a trabajar en una nueva propuesta de ZEE, esta vez, con una mayor participación y consulta ciudadana, y que resultó en la aprobación de la ZEE a través de una Ordenanza Regional a fines del año 2010.

### **3. Etapa de aprobación**

En la directiva se establece que la autoridad competente en el nivel correspondiente debe aprobar la ZEE. A nivel nacional, por Decreto Supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros; a nivel regional, por Ordenanza de Gobierno Regional, y a nivel local por Ordenanza Municipal, con opinión favorable del Gobierno Regional correspondiente.

En el caso que la ZEE involucre dos o más ámbitos geográficos, este será por todos los Gobiernos Regionales o Locales que estén comprometidos.

### **4. Etapa de aplicación**

Una vez aprobada, las diversas instituciones deberán utilizar de manera obligatoria la ZEE como instrumento de planificación y de gestión del territorio. El documento final debe ser enviado a todos los sectores y niveles de gobierno que otorguen autorizaciones sobre el uso del territorio o recursos naturales.

Asimismo, es imprescindible la difusión de los resultados a través de programas de educación ambiental.

### **5. Etapa de monitoreo, evaluación y actualización**

El monitoreo será llevado a cabo por la autoridad responsable, además también participarán instituciones y personas como parte de la vigilancia ciudadana. La

actualización de la ZEE se efectuará de manera participativa en los siguientes casos: procesos socioeconómicos que justifiquen cambio en el uso del espacio, avances científicos y tecnológicos, cambio de uso por los efectos de los fenómenos naturales y eventos tecnológicos, identificación de nuevos recursos naturales, entre otros. Es primordial tener en cuenta esto, ya que puede permitir una modificación en la ZEE sin una sustentación técnica rigurosa. Los cambios que se realicen deben estar alineados con los objetivos iniciales, y, a su vez, estos deben estar dirigidos a conseguir el mayor desarrollo sostenible.

### **3.2. La ZEE como parte del plan de ordenamiento territorial**

Es indudable que no hay claridad respecto a cómo se incorpora la ZEE en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). ¿Primero se realiza la ZEE y luego el POT? o ¿hay que proceder en orden inverso? Ante esta inquietud, el Ministerio del Ambiente (MINAM) ha desarrollado recientemente una Guía Nacional de Ordenamiento Territorial, la cual todavía se encuentra en fase de borrador pero nos permite darnos una idea del enfoque que toma la ZEE como parte del POT.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) también presenta una serie de etapas para su elaboración que, en cierta medida, presentan similitudes con las etapas presentadas en la metodología de la ZEE. Las fases para la elaboración de un POT, de acuerdo a la Guía elaborada por el MINAM, son:

- fase preparatoria
- fase de diagnóstico integrado
- fase prospectiva
- fase propositiva y de aprobación
- fase de implementación
- fase de monitoreo y evaluación.

En la fase preparatoria se declara el compromiso político del proceso y toda la logística que asegura un buen desarrollo del plan. Luego le sigue la fase del diagnóstico integrado donde se incluye la ZEE. Por lo tanto, la ZEE se debe realizar antes que el POT, sin embargo, la decisión política es el primer paso para cualquier proceso de ordenamiento territorial y ZEE.



La fase de diagnóstico integrado comprende: un diagnóstico integral del territorio y su entorno y la identificación de las tendencias positivas y negativas que servirán para la construcción de un escenario futuro tendencial. El primer punto, diagnóstico integral, incluye: la zonificación ecológica económica, la identificación de las condicionantes de la cuenca, la caracterización de las dinámicas económico-productivas y del acceso al mercado, análisis de riesgos y un análisis de los sistemas urbano-rurales. El segundo punto, determinación del modelo actual, se refiere a la presentación sintetizada de los principales resultados del diagnóstico que permitirán construir una representación de las formas actuales de ocupación y del uso del territorio, a través de: la construcción del modelo de territorio actual y la validación de la visión del desarrollo. En este último punto, utiliza el Plan de Desarrollo Concertado para proveer la visión del desarrollo que orienta la propuesta de una situación futura deseada a ser alcanzada en un plazo determinado. Asimismo, esta visión generará demandas de uso y ocupación del territorio.

Así, la ZEE es el insumo principal para la primera parte de la fase de diagnóstico integrado, y el Plan de Desarrollo Concertado es un insumo para la segunda parte de la fase del diagnóstico, donde se combinan la situación del modelo actual del territorio con la visión de desarrollo que se desea alcanzar, la cual se encuentra establecida en el PDC.

A través de la ZEE se obtiene la información y los conocimientos acerca del territorio en sus múltiples dimensiones, cuyo análisis y síntesis servirán para la generación de escenarios y el análisis estratégico consiguiente. Por lo que la ZEE es el insumo que proporciona los contenidos y orientaciones para la propuesta del POT.

### **3.3. Elementos para el debate**

La directiva oficial es una pauta base para la formulación especialmente técnica de la propuesta de la ZEE que, a pesar de ser obligatoria, puede complementarse con actividades propuestas en cada región. Asimismo, es primordial mantener una institucionalidad fortalecida antes, durante y después del proceso mismo de ZEE. Finalmente, registrar sus propias experiencias y las de las otras regiones para recoger sus recomendaciones, es parte esencial del proceso.

Sin embargo, es indudable que para llegar a formular un POT la normativa vigente ha construido una muralla muy difícil de superar, al haber exigido completar todas las etapas de la ZEE hasta llegar a su aprobación. En ese sentido, es urgente que los diferentes niveles territoriales de gobierno (Regional, Provincial y Local) promuevan un enfoque territorial en sus instrumentos de planificación (en particular en sus Planes de Desarrollo Estratégico Concertado) sin que necesariamente tengan que esperar a concluir la ZEE y/o instalar los Consejos de Cuenca con sus respectivos Planes de Manejo y Gestión Integral de los Recursos Hídricos.

Por otro lado, las competencias de los Gobiernos Regionales están en el centro del debate sobre desarrollo territorial. Al ser la ZEE simplemente un instrumento orientador de las inversiones a partir del análisis de las condiciones y oportunidades para el aprovechamiento de los recursos naturales en un determinado territorio, y el hecho de que aún no se cuente con una norma oficial sobre el proceso de aprobación de un POT, genera una situación en la que las decisiones respecto al aprovechamiento de los recursos se sigan tomando a nivel del Gobierno Central sin que se defina con claridad el o los roles de los Gobiernos Regionales y Locales. La experiencia de la ZEE en la Región Cajamarca es emblemática en este sentido, ya que al no quedar claro el rol de la ZEE, tanto el sector privado como el Gobierno Central prácticamente no han reconocido la validez de la ZEE aprobada por Ordenanza Regional a fines del año 2011.

#### **4. AVANCES EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA EN LAS REGIONES**

El desarrollo del ordenamiento territorial ha ido avanzando más, bajo el enfoque urbanista y bajo el enfoque de demarcación territorial. Así, existen estadísticas del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) sobre el número de municipalidades con planes de acondicionamiento territorial, lo que ha sido desigual entre las regiones. En el siguiente cuadro puede observarse el número de municipalidades con este tipo de instrumento de gestión entre los años 2004 y 2007, donde Cusco y Cajamarca son las regiones con mayor número de municipalidades que han elaborado sus respectivos planes. Sin embargo, en

comparación con el número total de distritos, las regiones cuyas municipalidades cuentan con mayores avances en la elaboración de los planes de acondicionamiento territorial para el año 2006 son Moquegua (20%), Piura (12,5%), Tacna (11,1%) y Pasco (10,71%) como puede observarse en el Mapa N°1.

Por otro lado, el diario El Comercio presentó un artículo donde señala que más de 1740 distritos y 146 provincias cuentan solamente con límites referenciales y no han cerrado aún sus fronteras. Por otro lado, solo 53 provincias han elaborado estudios de diagnóstico y zonificación y 16 de ellas ya han conformado sus expedientes de saneamiento y organización territorial para presentarlos al Congreso y que éste apruebe sus límites. Esta información está disponible en la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros. Precisamente dicha unidad ha elaborado los Mapas N°2 y N°3 que se presentan a continuación.

**Cuadro 2**  
**Municipalidades con planes de acondicionamiento territorial,**  
**según departamento**

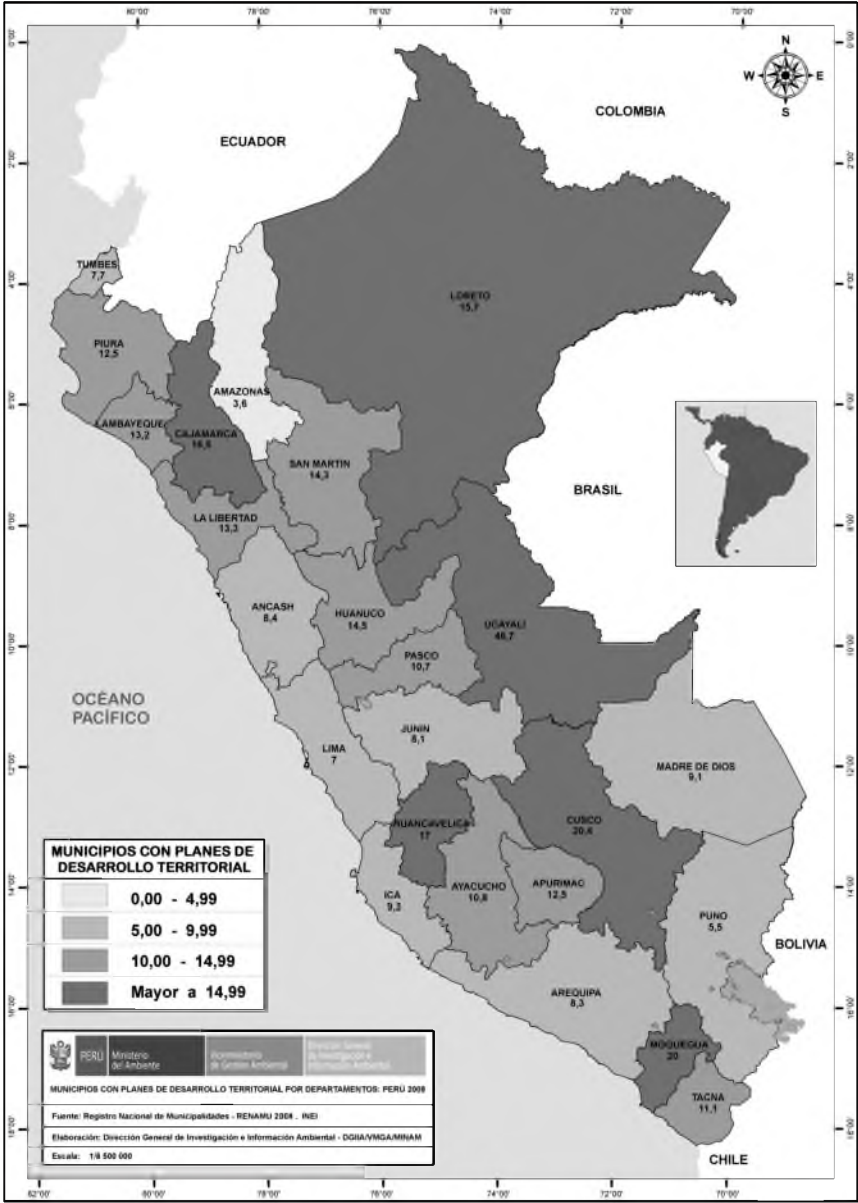
Departamentos	Número total de distritos	Número de Municipalidades con planes de acondicionamiento territorial				
		2004	2005	2006	2007	2010
Amazonas	85	0	3	0	1	6
Ancash	166	3	8	7	6	14
Apurímac	80	3	4	6	5	7
Arequipa	109	4	7	9	4	11
Ayacucho	111	2	2	1	6	15
Cajamarca	127	4	5	8	10	20
Cusco	108	5	10	10	13	26
Huancavelica	94	1	4	4	10	9
Huánuco	76	4	2	4	5	15
Ica	43	2	4	2	3	4
Junín	123	7	5	7	3	14
La Libertad	83	2	3	2	2	13
Lambayeque	38	2	3	2	3	6
Lima	171	2	3	4	8	19
Loreto	51	4	9	2	7	7
Madre de Dios	11	0	1	1	0	2
Moquegua	20	4	2	4	4	5

Departamentos	Número total de distritos	Número de Municipalidades con planes de acondicionamiento territorial				
		2004	2005	2006	2007	2010
Pasco	28	1	1	3	0	3
Piura	64	2	4	8	7	10
Prov. Const. del Callao	6	0	0	0	1	2
Puno	109	1	1	3	3	13
San Martín	77	6	5	5	7	14
Tacna	27	2	1	3	3	6
Tumbes	13	1	2	1	1	2
Ucayali	15	0	1	0	1	9
Total	1835	62	90	96	113	252

Fuente: INEI, RENAMU

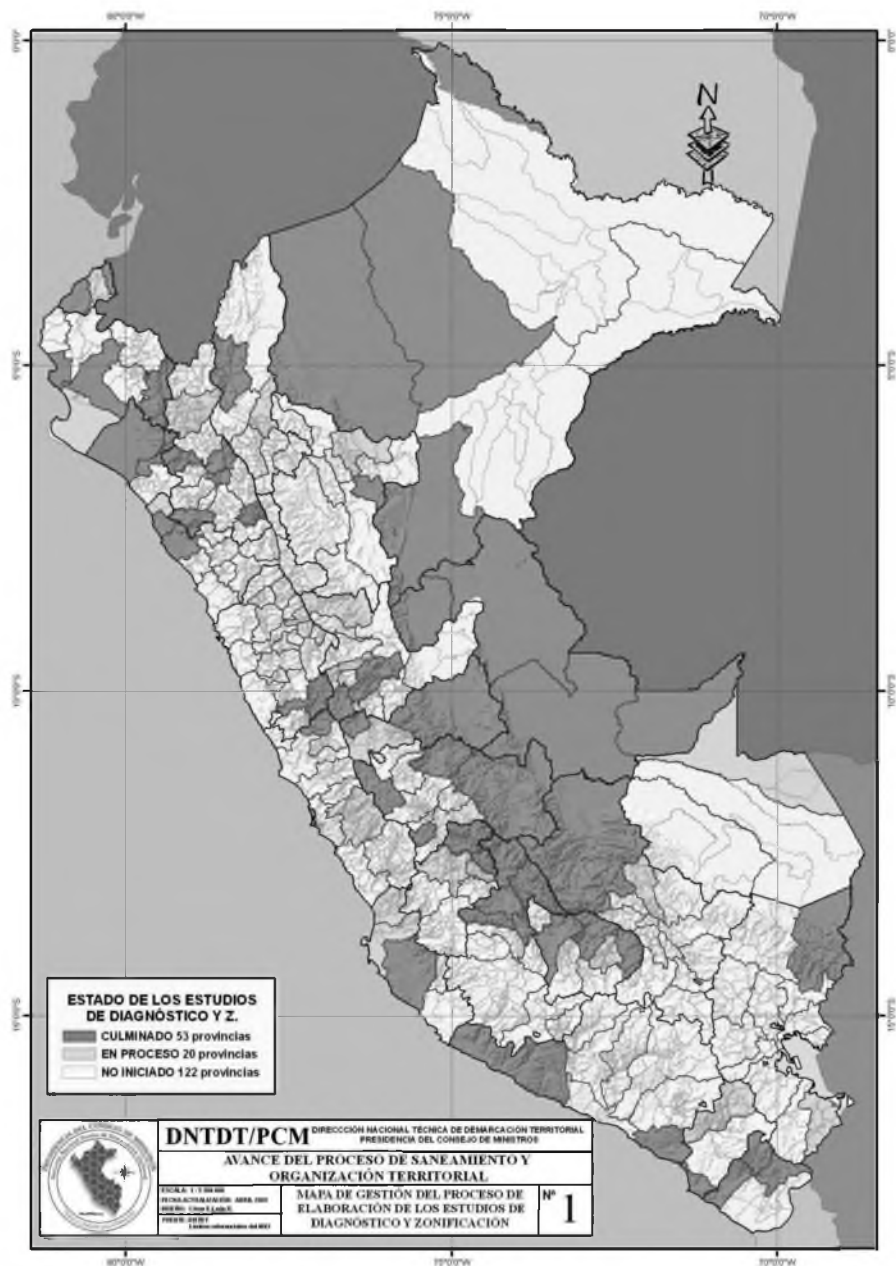
Elaboración Propia

**Mapa 1**  
**Municipios con Planes de Acondicionamiento Territorial en 2008**



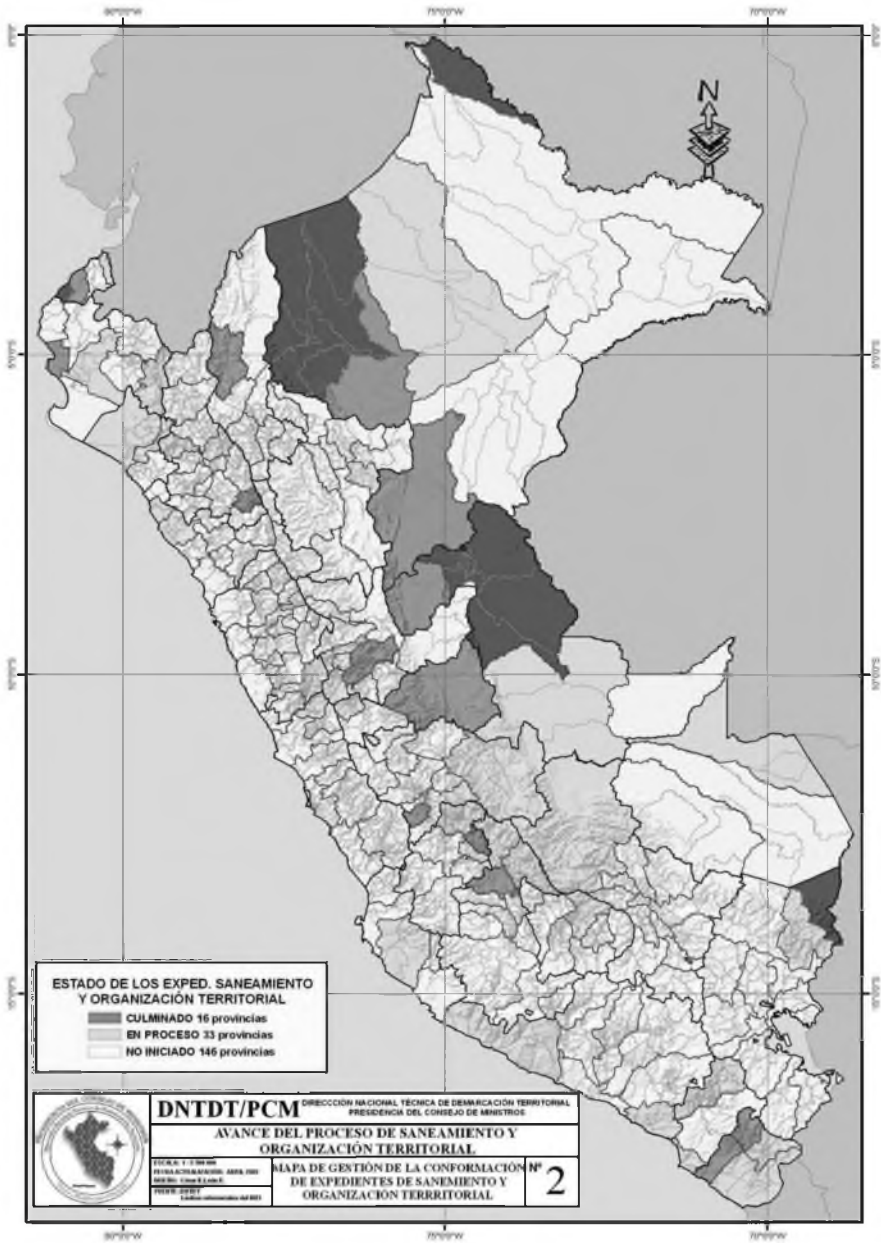
Fuente: <http://sinia.minam.gob.pe/>  
Elaboración: MINAM, INEI, sobre la base de la información de RENAMU

**Mapa 2**  
**Estado de los estudios de diagnóstico territorial**



Fuente y elaboración: PCM

**Mapa 3**  
**Estado de los expedientes de saneamiento**



Fuente y elaboración: PCM

En cuanto al proceso de ordenamiento territorial como instrumento de gestión del territorio, parte de las políticas de desarrollo como sus avances, también han sido dispersos. A continuación, presentamos una breve sistematización de la información presentada en las páginas web de los diferentes Gobiernos Regionales: A manera de síntesis, sobre las políticas ambientales previas, la mayoría de regiones cuenta con una Comisión Ambiental Regional y han elaborado tanto sus políticas ambientales como sus planes de acción y agendas ambientales. Sin embargo, en otras regiones la comisión se constituyó pero nunca funcionó como tal. Lo mismo sucede con el tema de la zonificación ecológica y económica, ya que muchas regiones promulgaron la ordenanza que declara la ZEE de interés regional y se conformó la comisión técnica, pero los resultados todavía no demuestran los avances hacia la caracterización territorial y su aplicación en los planes de desarrollo.

**Cuadro 3**  
**Sistematización de las cuestiones ambientales previas por región**

Región	Comisión Ambiental Regional	Sistema de Gestión Regional	Política Ambiental Regional	Plan de Acción Ambiental Regional	Agenda Ambiental Regional
1	Amazonas	Decreto de Consejo Directivo N° 028-2002-CD/CONAM	Ordenanza Regional N° 189-Gobierno Regional Amazonas/CR	n. d.	Ordenanza Regional N° 06-2004-CR/RA
2	Ancash	Comisión Ambiental Regional Sierra - Ancash, Decreto del Consejo Directivo No. 005 – 2001 – CD / CONAM Comisión Ambiental Regional Costera Ancash, Decreto del Consejo Directivo No. 005 – 98 – CD /CONAM	Ordenanza Regional N° 003-2004-REGION ANCASH-CR		
3	Apurímac	Decreto de Consejo Directivo N° 029-2002-CD/CONAM	Ordenanza Regional N° 018-2005-CR-APURIMAC	n. d.	Ordenanza Regional N° 026-2007-CR-APURIMAC
4	Arequipa	Decreto del Consejo Directivo N° 001-99-CD/CONAM	Ordenanza Regional N° 011-2004-CR/AREQUIPA	Ordenanza Regional N° 005-2004-CR/AREQUIPA	Decreto del Consejo Directivo N° 002-2000-CD/CONAM Plan de Acción Ambiental de la región Arequipa al 2021 Agenda Ambiental Regional de Arequipa 2007-2008, aprobada por Ordenanza Regional N° 036-2006-GRA/CR-AREQUIPA
5	Ayacucho	Decreto de Consejo Directivo N° 030-2002-CONAM/CD	Ordenanza Regional N° 075-2006/GOB REG HVCA /CR	Ordenanza Regional N° 014-2004/G R.HVCA/CR	
6	Cajamarca	Resolución Presidencial N° 02-2002-CD-CONAM	Ordenanza Regional N° 017-2007-GRCAJ-CR	Ordenanza Regional N° 005 -2004-GRCAJ-CR	Ordenanza Regional N° 006-2004-GRCAJ-CR
7	Callao	Decreto del Consejo Directivo N° 015-2001-CD/CONAM	Ordenanza Regional N° 008-2004-REGION CALLAO-CR	Ordenanza Regional N° 007-2004-REGION CALLAO-CR	Ordenanza Regional N° 002-2005-REGION CALLAO-CR Agenda Ambiental Regional 2007-2009, aprobada por el Decreto Regional N° 005



Región		Comisión Ambiental Regional	Sistema de Gestión Regional	Política Ambiental Regional	Plan de Acción Ambiental Regional	Agenda Ambiental Regional
8	Cusco	Decreto del Consejo Directivo Nº 002-98-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 020-2004-CRC/GRC	n. d.	Decreto del Consejo Directivo Nº 002-2000-CD/CONAM	
9	Huancavelica	Decreto del Consejo Directivo Nº 006-2003-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 075-2006/GOB REG. HVCA./CR	Ordenanza Regional Nº 014-2004/G.R. HVCA/CR		
						Agenda Ambiental Regional 2008 - 2010, aprobados con Ordenanza Regional Nº 117-2008/G.R. HVCA/CR
10	Ica	Decreto del Consejo Directivo Nº 003-2001-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 0015-2004-GORE-ICA	Ordenanza Regional Nº 001-2008-GORE-ICA	Plan de Acción Ambiental Regional 2012	Ordenanza Regional Nº 0001-2007-GORE-ICA aprueba Agenda Amb. Reg. 2007 - 2009
11	Junín	n. d.	Ordenanza Regional Nº 029-GRJ/CR	Decreto Regional Nº 003-2007-GR-JUNIN/PR	Ordenanza Regional Nº 049-GRJ/CR	
12	La Libertad	Decreto del Consejo Directivo Nº006-99-CD/CONAM	n. d.	Ordenanza Regional Nº004-2004-CR/RLL		Ordenanza Regional Nº 018-2007-GR-LI/CR
13	Lambayeque	Decreto del Consejo Directivo Nº004-02-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 026-2003-GR LAMB	n. d.	Ordenanza Regional Nº006-2004-GR-LAMB-CR	
14	Lima	n. d.	Ordenanza Regional Nº 04-2008-CR-RL	n. d.	Ordenanza Regional Nº 002-2006-CR/RL	
15	Loreto	Decreto del Consejo Directivo Nº 001-2001-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 014-2004-GRL-CR	Ordenanza Regional Nº 008-2004-GRL-CR	Ordenanza Regional Nº 022-2004-GRL-CR	
16	Madre de Dios	n. d.	Ordenanza Regional Nº 027-2006-GRMDD/CR		Decreto del Consejo Directivo Nº 002-2000-CD/CONAM	
17	Moquegua	Decreto del Consejo Directivo Nº 004-98-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 008-2006-CR/GRM	Decreto del Consejo Directivo Nº 002-2000-CD/CONAM		
				Plan de Acción Ambiental Regional al año 2015	Agenda Ambiental Regional de Moquegua 2008-2009, aprobada por Ordenanza Regional Nº 005-2008CR/GRM	
18	Pasco	n. d.	Ordenanza Regional Nº 080-2006-GRP/CR	Ordenanza Regional Nº 018-2004-GRP/CR	Plan de Acción Ambiental al 2015	Agenda Ambiental Regional 2008 - 2015
19	Piura	Decreto de Consejo Directivo Nº002-99-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº077-2005/GPR-CR		Plan de Acción Ambiental al 2010	Decreto Regional Nº 015-2005/GRP-PR
20	Puno	Decreto del Consejo Directivo Nº 003-2002-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 020-CR-GRP	n. d.	n. d.	n. d.
21	San Martín	Decreto del Consejo Directivo Nº 002-2001-CD/CONAM	n. d.	Ordenanza Regional Nº 025-2005-GRSM/CR	Ordenanza Regional Nº 004-2004-GRSM/CR	
						Agenda Ambiental 2005-2007, aprobada por Ordenanza Regional Nº 027-2007-GRSM/CR
22	Tacna	Decreto del Consejo Directivo Nº 006-01-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 033-2004-CR-GOB REG. TACNA	Ordenanza Regional Nº 010-2003-GRTACNA		
						Agenda Ambiental Regional 2007-2008, aprobados con Ordenanza Regional Nº013-2007-CR/GOB REG. TACNA
23	Tumbes	Decreto de Consejo Directivo Nº003-99-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 0031-2005-GOG REG Tumbes-CR	Ordenanza Regional Nº 018-2004/Gob. Reg. Tumbes-CR	Plan de Acción Ambiental Tumbes al año 2015	Agendas Ambientales Regional 2001-2002 y 2004-2005
24	Ucayali	n. d.	Ordenanza Regional Nº 013-2005-GRU/CR	Ordenanza Regional Nº 005-2004-GRU/CR		

## 5. LECCIONES DE ALGUNOS CASOS REGIONALES

Durante el reciente proceso de fortalecimiento de capacidades de los Gobiernos Regionales para la implementación de la ZEE y el OT, impulsado por la decisión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de aprobar el perfil del proyecto como parte del SNIP, sobresale, nítidamente, un reducido grupo de Gobiernos Regionales que han avanzado de manera coherente y ordenada en este proceso. Dada la importancia que tuvo el IIAP, a nivel metodológico, en las primeras actividades de ZEE en el país (recordemos el sesgo hacia la conservación de bosques tropicales con que dio a luz el instrumento en el seno del TCA a fines de la década de 1980), no es casual que las Regiones de San Martín y de Madre de Dios, ambas ubicadas en la Amazonía Peruana, sean las primeras que culminaron sus procesos de ZEE. El gran desafío metodológico es adecuar estos avances en otros espacios en el país, tanto en la región andina como en los ecosistemas de la costa.

A la fecha son siete (7) los Gobiernos Regionales que han culminado, de una u otra forma, el proceso de ZEE a nivel regional: San Martín y Madre de Dios en la Selva, Cajamarca, Cusco y Apurímac en la Sierra (donde Junín tiene un gran avance a nivel regional y algunas Provincias también han culminado el proceso de su Mesozonificación), y Piura y Arequipa en las regiones de la costa. No en todos los casos se ha llegado a la formalización de la ZEE a través de la promulgación de una Ordenanza Regional, y en ninguno de estos casos, los más avanzados en el país, se ha logrado culminar el proceso hasta la aprobación de un Plan de Ordenamiento Territorial Regional. A continuación presentamos algunas de las principales lecciones de cuatro de estas experiencias en regiones fuera del ámbito de la Amazonía y donde los procesos se iniciaron, incluso, antes de que se apruebe la Directiva del CONAM. Es decir, se trata de Regiones en donde, de manera endógena, se ha iniciado el debate acerca de la necesidad de implementar instrumentos de gestión territorial.

### 5.1. Cusco

El caso de Cusco es uno donde el avance en la implementación del instrumento se inicia, incluso, antes de que la regulación sobre el tema exista. De esta manera, y al igual que en los casos de las Regiones de la Amazonía, tuvo que adecuarla a la

nueva legislación. Sin embargo, y pese a que el proceso de la ZEE ha culminado, todavía no se la considera en la planificación regional. De este modo, la ZEE no fue utilizada para la elaboración del Plan de Desarrollo Regional Concertado, a pesar de que, de acuerdo a la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales para alcanzar los objetivos establecidos en dicho plan, es fundamental contar con un plan de ordenamiento territorial.

Uno de los hechos más significativos que se han dado en el caso del Cusco, es la pobre coordinación y relación interinstitucional entre los organismos de Gobierno, ya que existen otras experiencias de ZEE elaboradas, ya sea a nivel regional o local, como las que ha elaborado el Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente (IMA) en los distritos de Pitumarca y Checacupe, donde también se ha elaborado el plan de ordenamiento territorial, o también, aquellas experiencias promovidas por el Grupo de Trabajo de Coordinación Interinstitucional del Proyecto Camisea (GTCl – Camisea) en la provincia de La Convención. Todas estas experiencias no han sido concordadas con el ejercicio de la Macrozonificación a nivel regional, y corren el riesgo de quedar archivadas.

Una cuestión fundamental que emerge al revisar el caso de la Región Cusco, es la limitación que enfrenta el instrumento (basado en modelaciones multivariantes) al momento de sistematizar información en ecosistemas muy heterogéneos en escalas territoriales pequeñas. Algo similar a lo ocurrido en la Región Cajamarca, donde algunos actores, además, llegaron a proponer que no se puede hablar de una Macrozonificación en ecosistemas de alta montaña debido a la enorme diversidad y heterogeneidad de microclimas, y que, por lo tanto, lo único que se puede trabajar de manera sistemática es un análisis más micro o localizado, e incluso, a nivel predial.

## **5.2. Piura**

La Región Piura también ha demostrado avances relevantes en la gestión de su territorio bajo los instrumentos de ZEE y planes de ordenamiento territorial. Piura cuenta con algunos avances de su ZEE a nivel regional y ha llegado a la etapa de elaboración de estudios temáticos, lo cual ha permitido recoger la información necesaria para elaborar una serie de insumos para la modelación.

Al igual que en Cusco, existen variadas experiencias en cuanto al diagnóstico del territorio por medio de ZEE, como es el caso de la cuenca del Río Chira y el caso del distrito de Morropón, donde diferentes instituciones y organismos de cooperación han logrado promover y terminar ejercicios de ordenamiento territorial que no han sido compatibilizados con el ejercicio conducido por el Gobierno Regional siguiendo la Directiva del CONAM. En general, se puede decir que en Piura ya se cuenta con una propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial a nivel regional, así como varias Provincias y Distritos también han avanzado tales como el distrito de Pacaibamba, distrito de Carmen de la Frontera, o en las cuencas de los ríos Bigote y Serrán, cuenca del río La Gallega, y el distrito de Morropón. En todas estas experiencias el Gobierno Regional ha tenido que interactuar con otros actores como la Mancomunidad Andino Central (conformada por los distritos de Chalaco, Santa Catalina de Mossa, Santo Domingo de los Olлерos, Yamango (Provincia Morropón), y Pacaibamba (Provincia Ayabaca), la Mancomunidad Bigote Serrán, CIPCA, GTZ (agencia de cooperación alemana), entre otras organizaciones. Sin embargo, y tomando como ejemplo el polémico caso de Carmen de la Frontera, el Equipo Técnico de la Región que conduce el proceso de la Macrozonificación no ha dado el visto bueno a estos procesos, en cuanto no han cumplido con todos los pasos metodológicos aprobados por la Directiva del CONAM.

### **5.3. Cajamarca**

En Cajamarca el proceso de ordenamiento territorial a nivel regional se inicia en el año 2004 con la creación del Grupo Técnico Regional. En el año 2006 se emitió la Ordenanza Regional que declara de interés regional el Ordenamiento Territorial e indica qué instituciones integrará la Comisión Técnica Regional de ZEE. En el año 2007, se firma el convenio Marco de Cooperación con el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la GTZ y se incorpora un asesor técnico para reforzar el proceso; se define la estructura organizativa del proceso, los roles y funciones, se elabora el expediente técnico, se realizan consultorías estratégicas y se decide la contratación del equipo. A fines del año 2009, ya se encontraban disponibles una serie de mapas temáticos en la plataforma SIG del

gobierno regional. En cuanto a normatividad se elaboraron dos documentos de trabajo considerables: “Análisis comparativo de normatividad jurídica peruana sobre ordenamiento territorial” y “Lineamientos de políticas para procesos de ordenamiento territorial a nivel regional”. Ambos documentos se presentaron al pleno de la Comisión Técnica Regional y permitieron tener un marco de referencia legal, para el mejor entendimiento del proceso. Otras experiencias de ordenamiento territorial a nivel provincial y de cuencas se han llevado a cabo para la provincia de San Pablo, Cajamarca, Jaén, San Marcos y Hualgayoc; y para las cuencas del Cascacén y Mucuyoc. Todas ellas, contando con la colaboración de organismos no gubernamentales y agencias de cooperación internacional.

El caso de Cajamarca es, sin lugar a dudas, emblemático y representativo de los problemas metodológicos y políticos que rodean al instrumento de gestión. En primer lugar por lo que significó el nivel y tipo de participación del sector privado, en particular las empresas concentradas en el Grupo Norte. En los primeros años de implementado el proceso de elaboración de la ZEE a nivel regional, el sector privado consideraba al instrumento como poco viable y ciertamente manipulable por los intereses contrarios a la inversión minera, en particular por lo que significaría la prohibición de proyectos mineros en cabeceras de cuencas hidrográficas. Así, no es sino hasta el año 2008 cuando por primera vez, probablemente a nivel nacional, representantes del sector empresarial minero deciden participar y contribuir de manera activa en el proceso de trabajo conducido por el Gobierno Regional. Pero este hito en lo que se refiere a la participación del sector privado no pudo culminar de peor forma, cuando a fines del año 2010, aduciendo que el producto final no era técnicamente aceptable (sesgado hacia la conservación de la biodiversidad y contrario a la inversión de proyectos mineros en cabeceras de cuencas) así como también, de acuerdo al punto de vista de las empresas agrupadas en el Grupo Norte, la manipulación de la sociedad civil en las actividades de validación (talleres participativos, en particular el llevado a cabo en la ciudad de Celendín), cuando se llegó al extremo de proponer usos específicos de los recursos naturales yendo más allá del mandato legal del instrumento, el cual solamente se limita a identificar las potencialidades y limitaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales en la región.

Pero el caso de Cajamarca nos presenta dos lecciones adicionales. Por un lado, las enormes dificultades metodológicas que enfrenta el instrumento de la ZEE en ecosistemas de montaña, ya que la escala tanto de la Macrozonificación (Región) como de la Mesozonificación (Provincia) es demasiado amplia como para tomar en consideración las enormes diferencias en vocación productiva y restricciones tecnológicas encontradas en las diferentes zonas agroecológicas. Algunas voces en Cajamarca llegaron a cuestionar el proceso reclamando que es necesario iniciarlo desde un ordenamiento predial, para luego ir hacia el ordenamiento de una microcuenca hidrográfica y recién, después de aquello, llegar a niveles mayores territoriales (como las Provincias y/o la Región). Esto es un punto fundamental si se quiere ampliar e intensificar el alcance de la ZEE en los Andes peruanos en el futuro inmediato.

Y, por otro lado, el caso de Cajamarca ha mostrado de manera muy transparente el carácter político que tiene el instrumento. Al respecto nos referimos no solo a lo que significa el necesario proceso de negociación y concertación que está detrás de cualquier definición de opciones de desarrollo en un Plan de Ordenamiento Territorial (adonde aún no se ha llegado en Cajamarca), sino también a nivel metodológico, ya que el proceso mismo de elaboración de la ZEE requiere de toma de decisiones informadas a nivel técnico (ponderaciones de capas temáticas en los diferentes submodelos y modelos) que contienen una dimensión subjetiva incuestionable. Es decir, el mismo proceso de ZEE ya tiene incorporado un momento de definición política que no había sido considerado plenamente, dándole al instrumento un carácter netamente técnico.

Finalmente, cabe destacar el rol de las mancomunidades y otras plataformas de desarrollo económico local en el proceso de ordenamiento territorial en la región de Cajamarca. Al igual que en otras regiones, una serie de casos demuestran la importancia de las asociaciones de varios municipios para impulsar el desarrollo de la ZEE con el fin de planificar sus territorios bajo enfoques de cuencas o de corredores económicos.

#### **5.4. Arequipa**

En la Región Arequipa, los avances han sido menores que en las regiones descritas anteriormente. El proceso se inicia, como ya se ha descrito en las otras

Regiones, con la Ordenanza que crea el Grupo Técnico para el Proceso de ZEE y OT, y se determina la viabilidad del Proyecto de Inversión “Fortalecimiento para la Zonificación Económica y Ecológica y Ordenamiento Territorial”. Se avanza en la elaboración de Reglamento del Grupo Técnico y en el inventario de la información requerida para el proceso. Sin embargo, todavía la Región no cuenta con una propuesta de zonificación a nivel regional. Hasta el momento, Arequipa cuenta con estudios de ZEE a nivel de microzonificación para la cuenca de Cotahuasi y para la cuenca de Pampacolca (éste último con la colaboración de GTZ); y se encuentra en curso la ZEE del Ámbito de Acción del Proyecto Especial Majes.

Sin embargo, el Plan de Desarrollo Concertado de Arequipa ya ha venido incorporando consideraciones territoriales, identificando diferentes necesidades de política en los ámbitos de la ribera marino-costera, en las pampas de los valles de agricultura de riego y en las zonas altas de las Provincias de Castilla y La Unión. Además, el Plan tiene en consideración la ubicación estratégica de Arequipa en el contexto macrorregional, con las grandes obras de inversión, como la Carretera Interoceánica Sur, el Proyecto del Gasoducto desde Camisea hacia el Sur, grandes proyectos mineros (como el caso de Las Bambas y Antapaccay) que necesitan tener infraestructura para transporte terrestre y puertos en Arequipa, y otro conjunto de servicios logísticos para promover el crecimiento económico regional.

## **6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA**

Luego del recorrido conceptual realizado, así como del balance de los avances y limitaciones, tanto a nivel normativo como político, es indudable que los instrumentos de gestión territorial han mostrado un enorme dinamismo en el Perú desde su introducción formal en el sistema de gestión ambiental el año 1997. Podemos resumir los principales hallazgos de este recorrido identificando tanto algunas necesidades de política así como reconociendo los desafíos políticos e institucionales que lo rodean.

Uno de los temas recurrentes asociados a la viabilidad de la ZEE y del OT en el país es el tema de capacidades. Al respecto ha quedado claro que la capacitación tiene que ser concebida como un elemento transversal, ya que los procesos de ZEE



y OT requieren un manejo de información especializada, y el recojo y tratamiento de los datos en los diferentes modelos no siempre van a producir resultados que, o reflejen la realidad y permitan diseñar políticas adecuadamente, o satisfagan las expectativas del conjunto de actores y grupos de interés. En ese sentido, es conveniente que las innovaciones metodológicas sean incorporadas en planes de capacitación (intercambio de experiencias interregionales) que consoliden los logros alcanzados y amplíen las capacidades de los diferentes niveles de gobierno.

Un segundo elemento estratégico alrededor de estos instrumentos de gestión territorial es el de la prospectiva, incorporando un análisis de escenarios de corto y largo plazo. Esto requiere y propicia una adecuada u oportuna coordinación entre actores (esperando que al menos la información pública sea compartida). Pero el análisis prospectivo impone también la necesidad de gestionar la innovación en los procesos de planificación territorial, sobre todo en un contexto en que los análisis de escenarios futuros se hacen en contextos de incertidumbre. Así, la construcción de una imagen del territorio futuro deseado necesita de una actitud proactiva para mejorar la capacidad de respuesta y adaptación ante desafíos como la globalización, los procesos de innovación tecnológica, y la dinámica irreversible del cambio climático.

En última instancia hay que recordar que el ordenamiento territorial, como instrumento de gestión que formula objetivos a largo plazo, debe mantener consistencia con otros instrumentos de gestión pública del territorio (en particular con los Planes de Desarrollo Territorial y los futuros Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas), así como también requiere definir la plataforma institucional y el órgano central de planificación. En ese sentido, y teniendo en consideración que no sólo hay que solucionar desequilibrios del pasado sino proyectar el territorio a futuro, es necesario revisar la normatividad que impone como condición necesaria para llegar a los Planes de OT, el haber culminado el proceso de ZEE en los diferentes niveles territoriales de gobierno, y encontrar un punto medio que promueva y fortalezca la visión territorial de largo plazo en la toma de decisiones políticas sobre el aprovechamiento de los recursos naturales.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henry

2004 "Ecological-economic zoning in the Brazilian Amazon region: the imperfect panoptism", en: Bruce Stiftel y Vanessa Watson (editores). *Dialogues in Urban and Regional Planning, vol. 1*. London: Routledge, pp. 255-271.

ARELLANO, Javier

2008 "A new, local face to the resource curse? Mining bonanzas and conflict in Peru". *World Development* (en prensa).

ASOCIACION DE SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES

2009 *Guía para un proceso participativo de zonificación ecológica y económica y ordenamiento territorial: la experiencia de Cajamarca*. Lima: SER.

BIELZA DE ORY, Vicente

2008 *Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

CÁRDENAS, María Katia

2009 "Conflictos sociales y desarrollo humano: un análisis empírico para el Perú", en Patricia Ames y Víctor Caballero (editores), *SEPIA XIII. Perú el problema agrario en debate*. Lima: SEPIA, pp. 508-543.

CONAM

2005 *Propuesta lineamientos de política de ordenamiento territorial*. Lima. Documento de Trabajo.

CONAM, GTZ

2006 *Bases conceptuales y metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial*. Lima: GTZ.

GALARZA LUCICH, Luisa

2002 *Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos*. Lima: PNUD. Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano, 3.

GOBIERNO REGIONAL SAN MARTIN, IIAP, GTZ

2009 *Las potencialidades y limitaciones del departamento de San Martín. Zonificación ecológica y económica como base para el ordenamiento territorial*. Lima: GTZ.

GÓMEZ OREA, Domingo

2002 *Ordenación territorial*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA,  
BIODAMAZ

2007 *Políticas y planes de ocupación del territorio, de usos diferentes de la tierra y de los recursos naturales en la amazonía peruana*. Iquitos: IIAP. Serie Documento Técnico, 5

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA,  
BIODAMAZ

2007 *Estado del conocimiento sobre la metodología ZEE, la incorporación de variables socioeconómicas y del enfoque de potencialidades para el desarrollo humano*. Iquitos: IIAP. Serie Documento Técnico, 7.

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA

2001 *Madre de Dios camino al desarrollo Sostenible: Propuesta de zonificación ecológica y económica como base para el Ordenamiento Territorial*. Puerto Maldonado: IIAP.

OLIDEN MILLA, Julio; ALVARADO MERINO, Gina

2003 *Hacia el ordenamiento territorial de la región Piura: una propuesta metodológica*. Piura: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.